

LA

LOTÉRIE DEVANT LE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le samedi 13 juin 1908
à 2 heures 1/2 de l'après-midi.*

PAR

CHARLES-A. FLEURY

Président : M. Ambroise COLIN, professeur

*Suffragants : { MM. GARÇON, } professeurs
 { JACQUELIN, }*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J. B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrond.

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA

LOTÉRIE DEVANT LE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

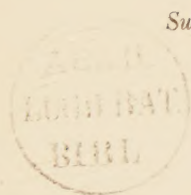
*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu le samedi 13 juin 1908
à 2 heures 1/2*

PAR

CHARLES-A. FLEURY

Président : M. Ambroise COLIN, professeur

*Suffragants : { MM. GARÇON, } professeurs
 JACQUELIN, }*



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J. B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrond.

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1908

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

Psychologie de la loterie.

1. — On dit beaucoup de mal des loteries. Les moralistes, les criminalistes, les civilistes, — toute la phalange des gens austères — s'accordent à les présenter comme de dangereux facteurs de démoralisation. Si la condamnation qu'ils prononcent est fondée, la génération actuelle doit être bien démoralisée, car les loteries pullulent : non seulement elles pullulent, mais elles s'étalent cyniquement, faisant appel pour tenter la « cupidité » du public, non seulement à la plume des virtuoses de la réclame, mais encore au crayon des maîtres de l'affiche.

Comment s'expliquer cet engouement des foules — engouement si prononcé que les gouvernements se voient réduits à le « canaliser », faute de pouvoir y faire obstacle — à moins qu'ils ne l'exploitent à leur profit, comme cela arrive dans un certain nombre de pays, où l'on se pique sans doute de moins de moralité que dans le nôtre ?

Il s'explique par un des besoins les plus profonds de

l'âme humaine — besoin malsain, diront les moralistes intransigeants — : le besoin de rêve !

La réalité est sévère à tous, dure au plus grand nombre ; et il faut une nature bien trempée, pour ne pas chercher à certaines heures, à s'en affranchir par la construction de quelques « châteaux en Espagne ».

Or, pour ces châteaux-là, comme pour les autres, il faut des fondations, fondations légères, fragiles, mais suffisantes pour un monument dont les matériaux ne sont que de l'air ou de la fumée. Le billet de loterie joue le rôle de fondation.....

« Si j'avais quelque chose ! » dit le miséreux, « si j'étais à l'aise ! » songe celui qui vit péniblement de son travail ; « si j'étais riche ! » murmure tout bas celui qui n'a que de l'aisance. » — Et tous les trois pour donner une possibilité, une simple possibilité, à l'accomplissement de leur rêve, achètent un billet de loterie. — Leur chimère n'y gagnera pas grand chose ; mais elle ne sera plus aussi complètement chimère : Ce qui est impossible n'arrive jamais ; ce qui n'est que presque impossible arrive quelquefois. — Celui qui s'est procuré un millionième de chance de réaliser son rêve n'est peut-être pas un sage, mais ce n'est plus un fou.

Et voilà pourquoi, les marchands de billets de loterie ont pour chalands non pas seulement les ramasseurs de bouts de cigares, les cuisinières en rupture de tablier, les mères de famille pâlies par le sweating system, mais parfois, les gens graves, les gens posés qui, au bureau de tabac, en même temps qu'un londrès, achètent une

« pochette nationale » quand ils croient n'être vus de personne.

2. — Ces gens-là sont-ils aussi profondément démoralisés que l'affirment les pessimistes ? C'est un point qu'il serait prématuré d'effleurer avant la conclusion de cette étude ; nous constatons en ce moment, nous ne concluons pas. Le fait n'est sans doute pas bien grave en ce qui concerne celui qui pour acheter l'aliment de son rêve prend un ou deux francs, cinq francs même sur son maigre superflu. La cuisinière emprunte peut-être aux économies qu'elle a réalisées sur ses gages, et non à la chorégraphie de l'anse du panier, le sacrifice qu'elle s'impose : — peut-être dira-t-on, que l'ouvrière rogne le morceau de pain de ses enfants ; ce qui ne prouverait de sa part que le tort d'être plus pauvre que les autres ; au fond nous pensons qu'il y a quelque exagération, à peindre sous des couleurs trop noires cette petite dépense faite pour l'acquisition d'une illusion.

Les loteries, proclament leurs adversaires, détournent l'homme de cette idée nécessaire que c'est de son travail et de son travail seul qu'il doit attendre l'amélioration de sa situation ; qu'elles sont un encouragement à la paresse ?

Sans doute, il y a plus de gens qui sont « arrivés à Paris en sabots » et qui sont aujourd'hui millionnaires, qu'il n'y en a qui ont gagné le gros lot de la loterie des enfants tuberculeux, ou de l'allaitement maternel. Et il est bon de faire de la propagande, en faveur de cette conviction salutaire.

Mais il y a énormément de gens que l'expérience a convaincus de l'inutilité de leurs efforts pour arriver à la fortune, ou même simplement à l'aisance; il y en a énormément qui ont déjà vu rouler au bas de la montagne le rocher qu'ils avaient monté péniblement jusqu'à mi-côte (je crois même que les socialistes ont inventé un mot, « le *sisyphisme* » pour exprimer cette décourageante malignité des choses); il y en a enfin beaucoup qui savent que la *chance* a joué un certain rôle dans le succès de ceux-là même qui ont conquis la richesse à force de travail. Les uns et les autres sont portés à faire un sacrifice en proportion de leurs ressources, à la fortune.

Ces considérations expliquent la vogue de la loterie. Nous verrons plus tard si elles suffisent à justifier l'institution.

CHAPITRE II

Historique des loteries.

SECTION I

Histoire générale des loteries.

3. — La loterie n'est pas née d'hier : elle a cela de commun avec toutes les institutions qui ont pour but de flatter ou de satisfaire les appétits humains. C'est cependant une institution trop raffinée pour devancer un certain état de civilisation.

4. — Les Romains ont connu l'usage des loteries. Pour célébrer les Saturnales, ces fêtes de la fin de décembre pendant lesquelles maîtres et esclaves cherchaient à se donner l'illusion d'une égalité éphémère, on imagina des loteries, dont tous les billets, que l'on distribuait gratis aux conviés, gagnaient quelque prix. Auguste, paraît-il, goûta beaucoup cette idée : les gains des loteries qu'il faisait ne consistaient pourtant qu'en pures bagatelles.

Néron, dans les fêtes qu'il fit célébrer pour l'éternité de l'empire, étala la plus grande magnificence en ce genre. Il y avait des lots en numéraire dont le montant atteignait les proportions d'une véritable fortune.

L'empereur Elégabal trouva plaisant de composer les

loteries, moitié de billets utiles, et moitié de billets mystificateurs : ainsi, à côté d'un billet de six esclaves, se trouvait un billet de six mouches ! Si Elégabal eut borné ses caprices à ces facéties qui ont un peu vieilli, les historiens lui eussent fait sans doute une moins mauvaise réputation (1).

5. — Oubliées pendant plusieurs siècles, les loteries reparurent au moyen âge. Gênes et Venise se livrèrent à ce jeu avec une ardeur immodérée. La république de Venise vendit d'abord aux particuliers le droit d'établir des loteries ; mais elle finit par se l'attribuer elle-même. C'est donc à Venise que nous rencontrons pour la première fois la *loterie d'État*.

6. — Les loteries commencèrent à s'introduire en France vers la fin du xv^e siècle, pendant les guerres de Naples.

Les Français qui avaient emprunté ce jeu à l'Italie s'y adonnèrent avec passion. François I^{er}, voyant avec inquiétude des sommes considérables s'écouler en pays étranger prit le parti d'instituer lui-même un établissement de ce genre (2).

(1) MERLIN, *Répertoire*, v^o Loterie, n^o 1. — Des citoyens opulents pour se faire une popularité imitèrent les empereurs et créèrent eux-mêmes des loteries. Valentinien et Marcien interdirent aux consuls de s'abaisser à de pareilles manœuvres. « Cessante ergo ista spargendi vilitate, amplissimi consules procedentes, deinceps abstinens hoc errore perdendi, optimoque concilio operi necessario proficiat quod erat incompetenter projiciendum. » [loi II, § 1 et 2 Code de Consulibus, et non spargendis ab his pecuniis.]

(2) CHAUVEAU et FAUSTIN HÉLIE, *Théorie du Code Pénal*, t. V, v^o 2103.

L'édit du 21 mai 1539 déclare que son but est d'établir une *banque* semblable à celles qui existaient à Venise, à Florence, et à Gênes.

On assure que cette loterie ne put réussir faute de joueurs. L'institution n'eut qu'une durée momentanée. Mais la tentative fut renouvelée plusieurs fois sous les règnes suivants. Pendant la minorité de Charles IX, un particulier ouvrit une loterie dont l'objet n'était pas bien important : il ne s'agissait que d'une montre d'or !

Par un arrêt du 23 mars 1563, le Parlement condamna cette modeste loterie. Son opposition à l'introduction en France de cette « source de démoralisation » fut d'ailleurs constante ; et en 1598, un nouvel arrêt annula tous les privilèges de ce genre. Dix ans après, le Procureur général eut commission de faire saisir une loterie permise, et ouverte en la ville de Soissons « à la ruine des habitants d'icelle » comme dit le réquisitoire.

7. — L'année suivante, il y eut plusieurs loteries dans la ville d'Amiens qui subirent le même sort « parce qu'elles étaient, disait toujours le Parlement, la ruine du peuple ».

8. — Dans l'édit de 1539 on a pu remarquer que la loterie n'est pas appelée par son nom : François I^{er} déclare qu'il veut établir une « banque » semblable à celles qui existent à Venise, à Gênes, et à Florence. Faut-il lire une « banque » ce qui est la version généralement adoptée, ou une « blanque » ce qui paraît avoir été le terme usité en Italie ? Il y a des discussions amusantes sur ce point dans une nouvelle d'Eugène Süe, intitulée la *Nièce de Vaugelas*.

La « blanque », à proprement parler, est une espèce de loterie ou jeu de hasard où l'on achète un certain nombre de billets dans lesquels, s'il y en a un noir ou marqué de quelque meuble qui est à l'étalage, on en profite (1).

Le mot « blanque » désigne donc une espèce de loterie très particulière : mais il semblerait avoir pris en Italie un sens général.

Quoiqu'il en soit, le terme « loterie » est connu de nos anciens parlements, et figure dans les vieux arrêts.

9. — Ce qui résulte de l'examen des textes législatifs, et de l'étude des monuments de la jurisprudence, c'est qu'aucune loterie ne peut être établie en France au xvi^e et au xvii^e siècle que par la permission du roi. Il est défendu aux particuliers d'en organiser par un arrêt du 11 mai 1661 et par une ordonnance du 14 mars 1687 (2).

Et nous avons déjà pu constater qu'il existe un certain antagonisme en cette matière entre l'indulgence relative de la royauté et la rigoureuse intransigeance des Parlements.

Nous ne croyons pouvoir mieux faire pour préciser la situation que de mettre sous les yeux de nos lecteurs un arrêt de règlement du Parlement du 30 juin 1750.

« La Cour

« Fait défenses à toutes personnes... de tenir aucuns jeux de hasard même sous le nom de loteries, à peine de 100 livres d'amende, et de confiscation tant de l'argent

(1) *Dictionnaire de BESCHERELLE*, v^o *Blanque*, conf. Étienne Pasquier, *Recherches*.

2) DENIZART, v^o *Loterie*, n^o 2.

desdites loteries que des marchandises qui feront le fonds desdites loteries, lesquelles marchandises seront saisies pour être vendues et le prix en être appliqué aux Hôtels-Dieu et hôpitaux les plus proches des lieux où lesdites loteries ont été établies, même à peine de punition corporelle s'il y échoit.

« Comme aussi fait défense à tous juges royaux du ressort.... d'accorder aucune permission sous quelque prétexte que ce soit, d'établir lesdites loteries, à peine d'interdiction.

« Enjoint aux prévôts des maréchaussées et à leurs lieutenants, chacun dans leur département, de tenir la main à l'exécution du présent arrêt, de saisir et arrêter ceux qu'ils trouveront en contravention, et de les conduire dans les prisons du lieu où ils tiendront lesdites loteries, procès-verbal préalablement dressé des choses par eux saisies, pour y être ensuite pourvu par les officiers du lieu, ainsi qu'il appartiendra » (1)

10. — L'exécution de l'arrêt du 30 juin 1750 fut ordonnée par un autre arrêt rendu le mercredi 1752 sur les conclusions de l'avocat général Joly de Fleury, arrêt aux termes duquel était déclarée nulle, une ordonnance du prévôt des marchands de Lyon qui permettait à un confiseur de bâtir une barraque sur la place, et d'y débiter ses marchandises sous forme de loterie. Défense était faite audit prévôt des marchands de donner de semblables permissions, et il lui était enjoint de se conformer à l'arrêt de règlement du 30 juin 1750. »

(1) DENIZART, v^o Loterie, n^o 3.

C'est toujours du Parlement que viendra la principale résistance aux loteries. Nous avons déjà signalé plus haut l'ordonnance de 1687. Par cette ordonnance, (14 mars 1687) Louis XIV défendait de faire aucune loterie sous quelque prétexte que ce fut.

11. — Cependant, le gouvernement lui-même n'allait pas tarder à demander à ce jeu frappé de condamnations si sévères, un remède à la pénurie de ses finances. La première loterie royale tirée en France l'avait été à l'improviste dans un moment d'enthousiasme occasionné par le mariage de Louis XIV (1660) et la publication des fêtes de la paix (traité des Pyrénées). Le Parlement autorisa cette loterie, « sans que de cette autorisation, l'on put se prévaloir à l'avenir. »

Mais, observe Dusaulx, les conséquences que le Parlement n'avait pas su prévoir furent promptes et immédiates. La moitié de la nation se voyant privée des loteries publiques, recourut aux loteries étrangères. On en créa de particulières de tous les côtés. Les maîtres et les valets en firent de proportionnées à leurs moyens ; on en fit de bijoux, de meubles, d'ustensiles, et afin que tout le monde put y jouer, il y en eut à cinq sous le billet.

12. — Le gouvernement sentait la nécessité de défendre toutes ces loteries subalternes. Il sentait aussi et plus vivement encore le besoin d'empêcher les joueurs de France de satisfaire leur passion en prenant part aux loteries étrangères qui, ainsi que nous l'expliquerons tout à l'heure, étaient nombreuses à cette époque ; les loteries étrangères

ont toujours été la « bête noire » des gouvernements. L'argent qu'elles absorbent est perdu pour le prince comme pour les sujets.

De là l'ordonnance de 1687. Mais ce qui prouve que l'ordonnance ne fut pas exécutée, c'est qu'un arrêt du Conseil du 11 mai 1700 déclare : « que le roi ayant remarqué l'inclination naturelle de la part de ses sujets à mettre de l'argent aux loteries particulières (1), à celles que quelques communautés ont eu la permission de faire pour l'entretien et le soulagement des pauvres, même à celles qui se font dans les pays étrangers, et désirant leur procurer un moyen commode et agréable de se faire un revenu sûr et considérable pour le reste de leur vie, en donnant au hasard des sommes si légères qu'elles ne pussent leur causer aucune incommodité, il est ouvert une loterie royale composée de quatre cent mille billets de deux louis d'or chacun. »

(1) Il y avait eu de tout temps des loteries autorisées à titre exceptionnel. Lorsque l'autorisation était accordée par un fonctionnaire administratif, même de rang élevé, la loterie ne trouvait pas grâce devant le Parlement ainsi que nous avons pu le constater par l'arrêt de 1752 rapporté plus haut. Mais lorsque l'autorisation venait du roi, le Parlement était bien obligé de s'incliner. C'est ainsi qu'en 1636, sous le ministère de Mazarin, on avait accordé des lettres patentes pour l'établissement d'une loterie proposée par l'Italien Fonti, afin de construire un pont de pierre entre les galeries du Louvre et le faubourg Saint-Germain. (La loterie de Fonti ne reçut d'ailleurs aucune exécution). Deux ans après, plusieurs associés obtinrent le privilège d'une loterie de marchandises : mais les six corps des marchands s'étant opposés à l'enregistrement des lettres patentes, le Parlement, par un arrêt du 6 janvier 1638, fit droit sur l'opposition.

C'est l'entrée en scène officielle de la loterie d'État dans notre pays. (1)

13. — La loterie créée par l'arrêt du conseil de 1700 fut d'abord unique, mais le gouvernement, à diverses époques, en créa plusieurs autres dont le produit avait une affectation spéciale, la loterie de l'Hôtel de Ville, la loterie de l'École royale militaire (1).

Mais par un arrêt du Conseil du roi du 30 juin 1776, qui marque une date importante dans l'histoire de la loterie, les loteries de l'Hôtel de Ville, de l'École royale militaire et plusieurs autres, furent supprimées. En même temps, on en créa une nouvelle, sous le nom de *Loterie royale de*

(1) Louis XV créa des loteries nouvelles à chaque besoin d'argent ; le public ne se méprenait pas toujours au prétexte et nous n'en voulons pour preuve que ces quelques lignes écrites par Barbier en décembre 1745. « On sait à présent le motif de la loterie du mois d'octobre dernier : c'est pour acquitter le sieur Pâris de Montmartel, qui est le banquier de la Cour, comme était Samuel Bernard, des grands engagements qu'il avait contractés par des emprunts pour l'État. Cela est si vrai, qu'on reçoit à la caisse, pour soumission, tous les billets du sieur de Montmartel qui avaient même plus de deux mois d'échéance. Les porteurs de billets de sommes considérables, voyant l'empressement du public pour cette loterie, ont cru faire un profit, en s'assurant d'un grand nombre de billets pour les revendre, faire de l'argent comptant, et profiter d'un ou deux mois d'intérêts. Mais, cette ardeur s'est ralentie, quand tous les bureaux ont été ouverts pour délivrer des billets. La loterie n'est point remplie ; elle le sera sans doute, mais sans aller au bureau ; on trouve sur la place des billets à 5 livres de perte ; peut-être sera-t-elle plus grande après le premier tirage, au mois de mars, que l'on aura un an à attendre jusqu'au 2^e tirage, ce qui paraîtra long aux porteurs de billets. » (*Journal de Barbier*, avocat au Parlement de Paris, décembre 1745).

France. Elle se tenait deux fois par semaine, et produisait à l'État un revenu annuel de dix à douze millions.

* *

14. — Avant d'aborder la partie contemporaine de l'histoire des loteries, nous croyons à propos de jeter un rapide coup d'œil sur ce qui se passait à l'étranger au cours de la période dont nous venons d'esquisser les principales étapes.

15. — Les loteries si mal traitées en France, rencontrèrent moins d'obstacles chez les Anglais. Le Parlement, après de longs débats, en permit l'établissement en 1694. Cette permission fut particulièrement fondée sur ce que le gouvernement avait alors besoin d'argent pour faire face aux dépenses de la guerre. On était au fort de la lutte entre Louis XIV et la ligue d'Augsbourg. Les armées françaises avaient remporté successivement les victoires de Steinkerque, de Nerwinden, de la Marsaille....

Le Parlement anglais vota la création d'une loterie de douze cent mille livres sterling dont les billets s'épuisèrent en moins de six mois. Le succès des armes de la coalition répondit à cet effort, et Namur qui était, au commencement de la guerre, tombé aux mains de Louis XIV fut repris l'année même par Guillaume. Ainsi, aux gens scrupuleux qui se plaignaient de cette fureur de jeu, ne manquait-on pas de répondre : « Taisez-vous donc ! Cette loterie est la reine des loteries : c'est elle qui vient de prendre Namur ! »

16. — La ville d'Amersfoort (1), à l'exemple de Londres,

(1) Province d'Utrecht.

et sans autre prétexte que le gain, forma le plan de la première loterie qui ait été tirée en Hollande.

L'engouement des Hollandais ne le céda pas à celui des Vénitiens, des Florentins ou des Génois. Des loteries furent instituées dans toutes les villes et dans tous les districts. On s'étouffa pour avoir des billets ; on en achetait pour les revendre avec prime. « De graves professeurs ne parlaient plus que de loteries à leurs élèves, les ministres du culte eux-mêmes, en avaient la tête tournée. »

Si quelqu'un s'abstenait de prendre part à la folie commune, on l'accusait de ne pas aimer ses semblables, puisqu'il négligeait ce moyen de les secourir. La plupart des loteries étaient en effet, — alors comme aujourd'hui, — organisées dans le but ou sous le prétexte de venir en aide à des malades ou à des indigents. « Mes meilleurs amis, écrivait Gregorio Leti, auquel nous empruntons tous ces détails (2), m'ont traité de père dénaturé pour n'avoir pas voulu risquer quelques billets au profit de mes filles. »

17. — Les loteries furent adoptées de proche en proche, par la plupart des nations de l'Europe, sans en excepter celles-là même qui les avaient d'abord repoussées. On était parvenu, sans trop de peine peut-être, à persuader aux princes que ces loteries pourraient suppléer aux impôts, aux emprunts, et servir à éteindre les dettes nationales.

(2) *Histoire de Belgique*, Gregorio Leti, écrivain italien, embrassa le protestantisme et se réfugia à Genève, puis en Angleterre, puis à Amsterdam.



18. — Mais revenons à la France. Bon gré, mal gré, la loterie s'était introduite dans le domaine juridique, et alors comme aujourd'hui, elle soulevait des questions administratives, des questions pénales et des questions de droit civil. Nous voudrions, en choisissant des exemples dans la jurisprudence touffue des anciens recueils d'arrêts, pouvoir distinguer les trois aspects du problème ; mais c'est là une tâche impossible, parce que les décisions des Parlements et des juridictions inférieures enchevêtrent la plupart du temps les trois ordres de solutions, tout au moins les solutions administratives et pénales.

Nous bornerons donc nos efforts à séparer autant que possible les décisions d'ordre purement civil, auxquelles nous consacrerons un examen particulier après avoir traité ensemble les deux autres points de vue.

19. — Un point qui se dégage bien nettement tant des textes légaux que des décisions de la jurisprudence, c'est la nécessité pour toute organisation de loterie d'obtenir l'autorisation royale. Cette autorisation ne peut être accordée par les magistrats. Nous avons déjà signalé l'arrêt de règlement du 30 juin 1750 et la défense qui y est faite à tous juges royaux du ressort d'accorder aucune permission de ce genre. La prescription de l'arrêt de règlement de 1750 est méconnue par le prévôt des marchands de Lyon, et le Parlement s'empresse de rappeler ce fonctionnaire à l'ordre (1).

(1) *Vide supra* n° 10.

Ce pouvoir exclusif du roi est bien mis en lumière par un arrêt du Conseil souverain d'Alsace du 17 mai 1768 : Une dame Voch, de Cernay, voulant se défaire d'une vaste maison pour laquelle elle craignait de ne point trouver d'acquéreurs, eut l'idée de la mettre en loterie. A l'effet d'obtenir l'autorisation nécessaire, elle s'adressa d'abord au bailli de Cernay, puis au Conseil souverain d'Alsace. Sa requête fut successivement repoussée par les deux autorités qu'elle en avait saisies, par cette considération qu'elle n'avait pas obtenu la permission du roi (2).

20. — On peut donc se demander si l'autorisation des loteries est, avant la Révolution, d'ordre législatif ou d'ordre administratif ; elle présente un caractère équivoque qui n'a rien de surprenant, étant donné la confusion établie sous l'ancien régime entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. C'est le roi qui fait la loi. C'est aussi le roi qui est le chef suprême de l'administration. A bien considérer les choses, la permission royale d'instituer une loterie, semble plutôt une mesure législative qu'un acte administratif. Quels sont en effet les textes qui régissent cette permission ? Des ordonnances royales, des arrêts de règlement des Parlements, c'est-à-dire des actes de législation analogues aux lois qui de nos jours autorisent une ville ou une société financière à émettre des valeurs à lots.

D'ailleurs ces actes portent la plupart du temps des pénalités, ce qui est le propre des actes du législateur, les déci-

(2) MERLIN, *Répertoire*, v^o Loterie, § 2. — *Recueil des Ordonnance d'Alsace*, t, II, p. 606.

sions du pouvoir exécutif étant en principe impuissantes à édicter des peines ou des taxes quelconques (1).

Pendant la minorité de Charles IX, ce seront des lettres patentes qui autoriseront un particulier à faire la petite loterie d'une montre d'or dont nous avons parlé. — En 1658 ce seront des lettres patentes qui seront obtenues par l'italien Fonti. — Et ce sont là si bien des mesures législatives que le Parlement les traite comme telles en leur opposant parfois, — souvent même, — un refus d'enregistrement.

21. — C'était du reste ainsi que la question était envisagée non seulement en France mais un peu partout. Le Parlement de Flandre qui, dans un arrêt de règlement du 16 février 1743 « fait très expresses inhibitions et défenses à toutes personnes de faire ou souffrir être fait chez elles aucune loterie, sans avoir au préalable obtenu la permission par lettres patentes dûment vérifiées et enregistrées en la Cour, » a soin de viser les placards des anciens souverains de la Belgique des 26 août 1563 et 9 février 1566 (2).

Du reste le dernier règlement de l'Ancien régime sur la matière est l'arrêt du Conseil d'État du 20 septembre 1776 qui vise, sans dire sous quelle forme elle se produira, l'autorisation de Sa Majesté.

22. — Il n'y a pas contradiction entre cet arrêt du

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 402, note 2.

(2) En 1563 et 1566, le souverain de la Belgique n'était autre que le roi d'Espagne Philippe II.

Conseil et un autre arrêt (d'ailleurs antérieur) du 9 avril 1759 qui, après avoir ordonné qu'il ne pourra être affiché ni publié aucune loterie dans le royaume, qu'elle ne soit autorisée par Sa Majesté « fait défenses à toutes personnes de se charger de la distribution d'aucuns billets de loterie, sans au préalable, avoir obtenu la permission du lieutenant général de police de Paris, et des intendants dans les provinces (1). »

Ici la disposition administrative se mêle à la mesure législative, sans d'ailleurs qu'il soit difficile de distinguer l'une de l'autre. La loterie doit d'abord être autorisée par des lettres patentes : c'est la mesure législative. En supposant l'autorisation accordée, les individus qui voudront se charger de la distribution des billets, devront obtenir, à Paris la permission du lieutenant général de police, dans les provinces celle de l'intendant. C'est la mesure administrative. La première vise l'établissement même de la loterie, la seconde le recrutement du personnel de ses agents.

*
* *

23. — Pénalités. — Les dispositions générales concernant les loteries sont formulées dans l'arrêt de règlement du 11 mai 1661, dans l'ordonnance du 14 mars 1687, dans les arrêts de règlement de 1743 (Parlement de Flandre) et de 1750 (Parlement de Paris), enfin dans l'arrêt du Conseil d'État du 9 avril 1759, tous documents précédemment cités.

24. — Ces dispositions sont assez difficiles à suivre et

(1) DENIZART, v^o Loterie.

surtout assez imprécises par suite du système des peines arbitraires qui a fleuri en France jusqu'à la Révolution.

C'est ainsi que l'arrêt de 1743 prononce en cas d'établissement de loterie sans la permission du roi une amende de trois cents florins, la confiscation des sommes et marchandises constituant l'actif de la loterie ; la distribution de billets de loteries étrangères est punie d'une amende de mille florins. Dans l'un et l'autre cas, le délinquant pourra encourir « punitions plus grièves s'il y échet. »

C'est ainsi encore que l'arrêt de règlement du 30 juin 1750 (Paris) édicte la confiscation de l'argent et des marchandises, une amende de cent livres « et punition corporelle s'il y échoit. »

Même mode de répression dans l'arrêt du Conseil du 9 août 1759 : restitution de sommes perçus, trois mille livres d'amende « et plus grande peine s'il y échoit. »

Citons encore l'arrêt de règlement du Conseil souverain d'Alsace du 25 septembre 1772 qui « fait défenses à toute personne du ressort, de trafiquer, distribuer, répandre ni débiter aucuns billets de loterie établis en pays étranger, à peine de mille écus d'amende, même d'emprisonnement de leur personne.

*
* *

25. — Compétence. — Les solutions concernant les compétences en cette matière sont assez incohérentes. Les anciens arrêlistes nous présentent pêle-mêle des arrêts du Parlement jugeant en appel du Châtelet, des jugements de première instance rendus par le lieutenant de police du Châtelet, des jugements souverains rendus par les com-

missaires du Conseil à l'Hôtel de Ville, des jugements du lieutenant de police et des officiers du Châtelet *commissaires en cette partie*. Nous pensons que la juridiction appartenait aux tribunaux de droit commun, mais que la royauté avait en cette matière largement usé du jugement par commissaires, cet abus si justement reproché à l'ancien régime.

L'arrêt du Conseil du 24 décembre 1776, article 10, fait, en ce qui concerne les litiges soulevés à l'occasion de la loterie royale (qui venait d'être créée le 30 juin précédent) une attribution très nette de juridiction à la justice administrative. Cet article est en effet ainsi conçu : « Les sieurs intendants, et commissaires départis dans les provinces et généralités du Royaume, et le sieur lieutenant de police, pour la ville et les faubourgs de Paris, connaîtront de toutes les contestations relatives aux colportages et distributions de billets de la loterie royale de France, et autres y réunies, ainsi que des contraventions au présent arrêté et règlement, sauf appel au Conseil. »

*
* *

26. — *Jurisprudence pénale*. — Nous pensons qu'il convient de distinguer en cette matière les faits qui constituent de pures infractions à la législation des loteries, et les délits de droit commun dont la loterie a été l'occasion. Comme le fait remarquer avec beaucoup de raison Merlin : « Dans les loteries comme dans toutes les opérations de la vie sociale, il peut malgré toutes les précautions, se commettre des fraudes ». Ces fraudes ne constituent pas un « délit de loterie » mais un abus de confiance, un faux, ou

tout autre fait délictueux qui aurait pu se commettre en une autre matière, et qui n'est rattaché à la loterie que par les circonstances dans lesquelles il s'est produit.

27. — A. Recueillons d'abord les décisions visant ce que l'on peut, à proprement parler, appeler le *délit de loterie*.

On peut citer dans cet ordre d'idées, trois décisions de 1759 :

1° Le 10 octobre 1759, le lieutenant de police du Châtelet condamne à 500 livres d'amende chacun, plusieurs particuliers qui avaient vendu des billets de loteries établies à Gemund, Gemest, Dortmund, etc, et non autorisées en France (1) ;

2° Quelques jours après (le 16 octobre 1759) le même lieutenant de police, siégeant comme en la précédente affaire comme conseiller commissaire du Conseil, condamna un sieur Leblanc à payer le montant des billets de la loterie de Cologne qu'il avait vendus au chevalier d'Arcq, bien que Leblanc fut non l'entrepreneur, mais seulement l'agent de cette loterie. Le contrevenant fut en outre condamné à 500 livres d'amende pour avoir débité des billets d'une loterie qui n'avait pas obtenu l'autorisation royale (2) ;

3° La même année, par arrêt du 9 avril, le Conseil d'État avait condamné un sieur Quimper, négociant à Lorient, qui avait vendu des billets d'une loterie autorisée, mais qui n'avait pas au préalable obtenu la permission de l'inten-

(1) DENIZART, v° Loterie.

(2) DENIZART, v° Loterie.

dant de se charger de la distribution de ces billets, à restituer ce qu'il avait perçu des porteurs de billets d'une loterie que l'arrêviste appelle la loterie de « Caldenbroni » (?) (1).

Le Conseil ne prononce pas de peine. Cela s'explique par cette raison que c'est l'arrêt même du 9 avril 1759 qui édicte des pénalités contre ceux qui distribueraient des billets d'une loterie autorisée, sans avoir obtenu la permission de l'intendant (ou à Paris du lieutenant de police). L'arrêt ne pouvait appliquer une peine qui n'était pas antérieurement créée.

28. — B. Nous allons maintenant emprunter aux arrêvistés une autre série de faits délictueux dont la loterie a été seulement l'occasion, et qui devaient naturellement provoquer une sévérité plus grande.

En 1717, un notaire de Paris nommé Liévin, receveur général de loterie, ayant été convaincu d'avoir employé les deniers de sa recette à acquérir par un commerce usuraire des papiers royaux (nous dirions aujourd'hui convaincu d'abus de confiance) fut condamné par un arrêt du 12 février de la Chambre de justice à être mis et attaché au pilori par trois jours de marché consécutifs, et banni pour cinq ans.

Cet arrêt condamnait aussi Liévin par corps, à la restitution des loteries envers les corps et communautés pour lesquels elles avaient été établies, et à payer à différents particuliers les lots à eux échus par préférence auxdits corps et communautés.

(1) DENIZART, *op. et loc. cit.*

En 1761 par un autre arrêt rendu le 9 janvier, le Parlement confirma une sentence de Châtelet du 30 décembre précédent qui condamnait un certain Constantin Varoka au carcan et au bannissement pour escroquerie dans le tirage d'une loterie qu'il avait faite et qui n'était pas autorisée.

Claude Perrot colporteur de billets de loterie fut condamné au carcan et aux galères pour neuf ans par jugement souverain rendu par les commissaires du Conseil à l'Hôtel de Ville le 20 août 1763 pour avoir fabriqué de fausses reconnaissances de billets de la loterie de l'Hôtel de Ville.

Enfin, un domestique postillon encourut le carcan et trois ans de galères pour avoir falsifié un chiffre dans une reconnaissance de la loterie de l'École royale militaire, à lui donnée par un buraliste. Cette décision rendue par le lieutenant général de police et les officiers du Châtelet commissaires en cette partie, est du 29 août 1770 (1).

Tous ces faits, abus de confiance, escroqueries, faux ne sont point inhérents à la matière des loteries.

*
* *

29. — Nous pourrions envisager ici une troisième série de questions sur lesquelles nos anciennes juridictions ont eu à se prononcer. Mais nous craindrions, en nous arrêtant dès maintenant à leur examen, de ralentir outre mesure la marche de notre historique. Les problèmes qui ont été résolus par les tribunaux existant avant la Révolu-

(1) Voir ces diverses décisions dans DENIZART, *loc. cit.*

tion se posent encore de notre temps. Nous croyons pratique de réserver les solutions du passé pour les rapprocher de celles qui sont données de nos jours à mesure que ces dernières appelleront notre attention.

SECTION II

Histoire spéciale de la loterie d'État en France.

30. — C'est, avons-nous dit en 1700, sous le règne de Louis XIV que furent créées les premières loteries officielles (1) : mais c'est en 1776 seulement que fut instituée la *Loterie royale de France* qui absorba toutes les autres.

31. — La loterie devient alors un rouage de l'organisation financière de l'État, et ses agents se transforment en fonctionnaires. C'est ce qui résulte des termes mêmes de l'arrêt du Conseil du 21 décembre 1776 :

« *Art. 1^{er}.* — Aucun particulier ne pourra à l'avenir vendre, distribuer, crier et colporter des billets et listes de la Loterie royale de France ainsi que des loteries de piété, et des enfants trouvés y réunies, s'il n'est avoué de l'administration de ladite loterie, et par elle pourvu d'une commission, et d'une plaque ou écusson de cuivre, portant

(1) Nous ne parlons pas ici, bien entendu, des loteries accidentelles qui avaient avant tout le caractère d'une réjouissance publique comme celle qui fut instituée à l'occasion du mariage de Louis XIV ou celle que ce même prince organisa lors du mariage de Mademoiselle de Nantes avec le fils du duc de Bourbon.

d'un côté les armes du roi, et de l'autre ces mots : *Loterie royale de France*, et le numéro du bureau auquel le colporteur sera attaché.

« *Art. 2.* — Nul ne pourra obtenir lesdites commissions, s'il ne justifie à l'administration d'un extrait de baptême en bonne forme, qu'il est né sujet de sa Majesté, ayant l'âge au moins de trente ans, qu'il sait lire et écrire, et s'il ne rapporte un certificat de ses bonnes vie et mœurs, signé du curé de sa paroisse et de trois personnes notables du lieu qu'il habite, ensemble du consentement du receveur desdites loteries de lui confier des billets pour être vendus et colportés dans la ville où le bureau de la Loterie royale est établi; desquels billets ledit receveur demeurera responsable, devant être signés de lui, et délivrés uniquement par lui audit colporteur...

« *Art. 4.* — Seront tenus lesdits colporteurs de porter leurs plaques ou écussons attachés en évidence au devant de leur vêtement, et de porter leur commission sur eux à peine de cent livres d'amende; il ne pourront sous quelque prétexte que ce puisse être, prêter à qui que ce soit leur commission ou plaque à peine de trois cents livres d'amende, et de prison, tant contre celui qui aurait fait le prêt, que contre celui qui l'aurait accepté : pourront même les porteurs de commissions et plaques, être arrêtés sur le champ.

« *Art. 5.* — Lesdits colporteurs pourront vendre et distribuer lesdits billets, et listes des loteries, par les rues, places, marchés seulement, et non dans leurs maisons, depuis sept heures du matin jusqu'à six heures du soir à compter du 15 octobre jusqu'au 15 mars; et depuis

six heures du matin jusqu'à huit heures du soir, à compter du 16 mars jusqu'au 14 octobre. Leur défend Sa Majesté d'en colporter hors desdites heures, et de vendre des reconnaissances desdites loteries ou autres imprimés quelconques, à peine de 100 livres d'amende, et de prison en cas de récidive...

« Art. 8. — En cas de maladie, absence ou autre cause d'interruption de service d'un colporteur, il pourra être suppléé par un colporteur dit *surnuméraire* ayant les qualités requises par l'article 2 du présent arrêt...

32. — L'article 10, dont il a été parlé plus haut attribuait pour toutes les contestations relatives à la loterie, et pour toutes les contraventions dont elle pouvait être l'occasion, compétence au lieutenant général de police, — ou dans les provinces et généralités aux intendants, sauf appel au Conseil du roi.

*
* *

33. — La moralité de la Convention ne put s'accorder longtemps avec cette institution de la tyrannie. — La Loterie de France avait d'abord trouvé grâce devant elle, et la loi du 28 vendémiaire an II avait décidé que : la Loterie de France continuerait à être régie par trois administrateurs.

Cette loi disposait même, dans son article 2, que les bureaux des loteries étrangères, les bureaux clandestins sur la loterie de France, les loteries particulières sous quelque dénomination qu'elles soient établies, étaient supprimés et que ceux qui contreviendraient au présent décret seraient poursuivis devant les tribunaux de police

municipale, condamnés à la restitution des sommes reçues pour les billets distribués, en 3.000 livres d'amende, et *traités comme gens suspects*. » Cette dernière disposition est comme l'estampille révolutionnaire de la loi, et porte en elle le germe de risques beaucoup plus graves que les condamnations normales édictées par la Convention.

Mais la loi du 25 brumaire postérieure de moins de deux mois à la législation qui vient d'être rapportée, fit table rase du passé, en déclarant supprimées les loteries quelle que fut leur nature et leur dénomination. « Il ne pourra, dit la loi, être fait d'autres tirages, à compter de ce jour, que ceux qui devaient avoir lieu, à raison des mises autorisées pendant le cours du présent mois. »

34. — Le Directoire, qui ne se piquait pas d'autant d'austère vertu que la Convention, sacrifia les grands principes aux nécessités budgétaires, et rétablit par la loi du 9 vendémiaire, an VI les « errements du despotisme. »

Aux termes de l'article 90 de la loi : La ci-devant loterie nationale de France est rétablie sur les bases et combinaisons qu'elle avait à l'époque de sa suppression.

Les articles suivants prohibent les loteries étrangères, et punissent les individus qui s'en seraient fait les agents.

« Les individus qui se permettront de recevoir pour les loteries étrangères, seront condamnés pour la première fois en une amende de 3.000 francs, et la seconde, outre l'amende, en six mois de détention (art. 92).

Si le délinquant était un des receveurs de la loterie nationale, l'amende s'élevait à 6.000 francs, — et s'accom-

pagnait nécessairement de la destitution du fonctionnaire (art. 93).

Était également destitué et puni de 6.000 francs d'amende, le receveur qui jouait pour son propre compte ou pour celui des particuliers (même article).

35. — C'est ici le lieu d'étudier le mécanisme de la loterie, car l'arrêté du Directoire du 17 vendémiaire an VI qui l'expose (après avoir édicté que la *loterie nationale de la République française* serait confiée à la surveillance de trois administrateurs et d'un caissier) prend le soin de nous dire que la « loterie sera composée comme elle l'était à l'époque de sa suppression. »

Ce texte officiel nous donne donc, aussi bien pour le présent que pour le passé, « la règle du jeu » et la clef d'une terminologie qui, très familière à nos grands-parents nous paraît aujourd'hui à peu près inintelligible.

« La loterie, explique l'arrêté du Directoire, est composée de quatre-vingt-dix nombres, et les cinq qui seront tirés de la roue de fortune, produisent, savoir :

Cinq lots d'extraits,
Dix lots d'ambes,
Dix lots de ternes,
Cinq lots de quaternes,
Un lot de quine,
Cinq lots d'extraits déterminés,
Dix ambes déterminés.

« Les chances de la loterie (art. 4) sont partagées en deux classes, savoir : celle des chances simples, qui comprend l'extrait, l'ambe, le terne, le quaterne, et le quine,

et celle des chances déterminées qui renferme l'extrait et l'ambe déterminés (1).

« Art. 5. — L'extrait simple continuera d'être payé quinze fois la mise : l'ambe simple deux cent soixante-dix fois la mise : le terne cinq mille cinq cent fois, le quaterne soixante quinze mille fois : le quine un million de fois : l'extrait déterminé, soixante-dix fois, l'ambe déterminé, cinq mille cent fois.

Art. 6. — Il sera délivré à l'actionnaire, au moment de sa mise, une reconnaissance qui lui servira de billet définitif. Cette reconnaissance signée du receveur, sera détachée en présence de l'actionnaire du registre à souche délivré par l'administration : et sur la représentation de ce billet, les lots gagnants seront payés soit chez le receveur où la mise aura été faite, soit à la Caisse générale.

Les actionnaires auront le plus grand soin de s'assurer de l'exactitude de leur mise avec le registre ; et dans le cas de différence entre le registre et le billet, l'actionnaire ne pourra prétendre qu'au remboursement de sa mise, bien entendu toutefois, que le billet n'aura été ni contrefait ni falsifié, ni les numéros surchargés. Ce remboursement aura lieu des deniers du receveur.

« Art. 7. — On suivra dans le tirage de la loterie la méthode qui s'est toujours observée et qui se suivait à l'époque de la suppression.

« Le jour du tirage, on enfermera dans la roue de fortune quatre-vingt-dix étuis d'égale grandeur, forme et poids ;

(1) Toutes les chances et les combinaisons, ajoute l'article, sont les mêmes qu'elles étaient lors de la suppression de cette loterie.

chacun de ces étuis contiendra un carré de vélin, sur lequel sera inscrit chaque numéro, depuis le numéro premier, jusques et y compris le numéro quatre-vingt-dix.

« Tous les numéros, avant d'être placés dans leurs étuis, seront exposés aux yeux des assistants; après cette formalité, on mêlera les quatre-vingt-dix étuis dans la roue de fortune, et on tirera cinq numéros seulement, le tirage de ces cinq numéros, déterminera le montant des lots de tous ceux qui auront pris intérêt à la loterie.....

« Art. 9. — Le tirage sera fait publiquement le 16 et le premier de chaque mois, dans le lieu de la bourse, en présence et sous les yeux du ministre de la police et des administrateurs de la loterie.

« Il n'y sera procédé qu'après avoir mis sous le scellé tous les registres des receveurs, lesquels en seront retirés après le tirage fini. »

Nous avons donné, en reproduisant simplement le décret de l'an VI, cette vue d'ensemble de la loterie, nous allons essayer d'en éclairer les détails.

Jouer « l'extrait simple » c'est tout simplement prendre un billet portant l'un des quatre-vingt-dix nombres (de 1 à 90) qui seront placés dans la « roue de fortune ».

Jouer « l'ambe » c'est prendre *ensemble* deux numéros qui ne feront gagner leur possesseur que s'ils sont tous les deux au nombre des cinq numéros extraits de la roue à chaque tirage; par exemple les numéros 25 et 26; — si au tirage, les nombres sortant sont 12, 25, 51, 26, 42, le joueur recevra deux cent soixante-dix fois sa mise. En supposant que cette mise soit de vingt francs, il touchera

5.400 francs. — Peu importe d'ailleurs que 26 sorte avant 25 et réciproquement : c'est l'*ambe simple*.

Joue-t-on les deux chiffres dans un ordre indiqué sur le billet 25 avant 26, ou 26 avant 25 ? Le porteur du billet ne gagnera qu'autant que le caprice de la fortune n'aura pas, au tirage, renversé l'ordre adopté par lui ; — mais en ce cas il gagnera cinq mille cent fois sa mise — soit pour une mise de vingt francs, cent deux mille francs ; — c'est l'*ambe déterminé*.

Le terne est la réunion de trois nombres pris à la loterie et qui ne doivent produire un gain qu'à la condition de sortir tous trois au même tirage.

On appelle *quaterne* la combinaison de quatre numéros pris ensemble et sortis ensemble de la roue de fortune.

Le nom de *quine* est réservé à un ensemble de cinq numéros pris à la fois et sortis ensemble du tirage.

Quant à l'*extrait déterminé*, c'est le numéro unique dont le possesseur a parié qu'il sortirait premier, second, troisième, quatrième ou cinquième de la roue. Le lot n'est acquis qu'autant que le numéro sort à la place indiquée par le parieur et consignée sur le billet.

L'extrait simple donne une chance de gain sur 90 ; l'extrait déterminé une chance sur 450 ; l'ambe simple une chance sur 4.005, l'ambe déterminé une chance sur 80.100, le terne une chance sur 117.480, le quaterne une chance sur 2.155.190 ; enfin le quine une chance sur 43.949.268.

Il est aussi facile que fastidieux de vérifier par l'arithmétique ces diverses probabilités.

On comprend que les joueurs de quine ont besoin

d'être singulièrement favorisés pour échapper aux 43.949.267 chances défavorables qui s'opposent à leur unique chance de succès. Aussi est-ce une locution proverbiale d'appeler une chance extraordinaire; « un quine à la loterie ». — Il est vrai que cette invraisemblable chance ferait gagner 20 millions pour une mise de vingt francs!!!

L'État, contre partie de tous ces joueurs, n'était un peu menacé que par les porteurs d'extraits simples; encore avait-il dix-sept chances contre une. La loterie ne pouvait donc pas être pour lui une mauvaise affaire, grossie qu'elle était par l'énorme contribution de tous les ambitieux de richesse qui jouaient les combinaisons dont nous venons de donner un rapide exposé.

Et cela se répétait 24 fois par an!

*
* *

36. — Il n'y eut d'abord qu'une loterie, mais à partir de 1800, cinq roues furent établies à Paris, Bruxelles, Bordeaux, Strasbourg et Lyon et les tirages mensuels furent portés de deux à trois (un tirage tous les dix jours).

Les numéros étaient extraits de la roue par un enfant qui avait les yeux bandés (1).

D'après l'arrêté des consuls du 4 vendémiaire an IX, les tirages se faisaient en présence du préfet et aussi : 1° pour Bordeaux et Lyon du commissaire général de

(1) On se sert aujourd'hui pour les grandes loteries autorisées des roues Fichet.

police ; 2° pour Strasbourg et Bruxelles du maire du lieu, et en outre pour chacune des quatre villes, du commissaire du gouvernement près le tribunal criminel (le procureur de la République).

La loterie, ainsi que nous avons eu l'occasion de le constater, existait depuis longtemps en Hollande, mais sous une forme très différente de la loterie de France, — forme qui est d'ailleurs, encore à l'heure actuelle, celle des loteries de Hambourg, de Brunswick-Lunebourg, de plusieurs autres loteries étrangères, et dont nous nous réservons de parler dans la dernière partie de notre étude. En 1810, après l'abdication du roi Louis et l'incorporation de la Hollande à l'Empire Français, un décret du 9 mars 1812, disposa que les lois et règlements qui régissaient la *Loterie Impériale* seraient incessamment publiés dans les départements de la Hollande et que l'administration y serait organisée pour le 1^{er} octobre suivant, mais concurremment avec la loterie Hollandaise.

A titre de mesure transitoire, le décret du 9 mars décidait que la cent onzième loterie de Hollande aurait lieu de la manière, et dans la forme accoutumées. Mais le décret précisait que les billets de la loterie Hollandaise ne pourraient être débités que dans les départements Hollandais. La vente en était prohibée dans tous les autres départements de l'Empire sous les peines portées par la loi du 9 vendémiaire an VI.

Telle était la loterie d'État à la fin du règne de Napoléon I^{er}. Sous la Restauration, la roue de Bruxelles fut transportée à Lille.

37. — La loterie était l'objet d'attaques violentes ; il semble en effet qu'elle avait développé cette passion du jeu qui de nos jours, trouve son aliment dans le pari aux courses, qui passionne au moins à Paris, tant de nos concitoyens. Pour mettre un terme aux abus de la loterie, on commença par la supprimer dans 28 départements, et on éleva le minimum des mises à deux francs, mesures qui furent à ce quel'on assure, couronnées du plus heureux succès (1).

La loi du budget du 21 avril 1832 acheva la suppression en disposant dans son article 48 que la loterie d'État cesserait d'exister à partir du 1^{er} janvier 1836.

SECTION III

La loi du 21 mai 1836.

38. — La loterie d'État avait vécu. Mais la question demeurait entière au regard des loteries particulières. Nous rappelons que ces dernières avaient été visées par divers textes, soit de la législation de l'Ancien Régime, (arrêt du Conseil de 1776) et de la période intermédiaire (lois des 9 vendémiaire, 3 frimaire, 9 germinal, an VI).

39. — L'article 440 du Code pénal, sans reprendre ces dispositions, s'était borné à déclarer que « tous ceux qui auront établi ou tenu des loteries non autorisées par la loi,

(1) Loi du 22 février 1829.

tous administrateurs, préposés, ou agents de ces établissements seraient punis d'un emprisonnement de deux mois au moins, et de six mois au plus, et d'une amende de 100 à 6000 francs.

Les §§ 2 et 5 du même article, prononcent « l'interdiction facultative des droits civiques du prévenu, et la confiscation des ustensiles, appareils et meubles des loteries ».

40. — L'article 2 du décret du 25 septembre 1813, a ajouté en reproduisant l'article 10 de la loi du 9 germinal an VI : « tout jugement qui sera rendu en exécution de l'article 410 du Code pénal concernant les loteries clandestines, sera affiché aux frais des auteurs du délit. »

Mais ces diverses dispositions ne visaient que les loteries non autorisées. La prohibition des loteries n'était que relative ; la loterie était admise comme un fait licite ; l'État l'exploitait à son profit, et l'interdiction n'avait d'autre but que de protéger le monopole de l'État. Dès lors les infractions à la prohibition n'étaient considérées que comme des infractions matérielles : la loterie était une fraude envers le fisc (1).

« L'abolition de la loterie d'État, fit naître une foule de loteries particulières et d'entreprises, qui, avec des combinaisons diverses, offraient les caractères et les inconvénients des loteries et avaient pour but de spéculer sur la crédulité et l'avidité du public, et de perpétuer d'immorales habitudes que le législateur avait voulu tarir. L'ar-

(1) Faustin HÉLIE, *Théorie du Code Pénal*, t. V, n° 2107.

ticle 410, restreint dans ses termes et ses prévisions, était évidemment insuffisant pour réprimer ces dangereuses spéculations. Alors, deux questions se sont présentées ; la première, de savoir si la législation antérieure au Code (pénal) était encore en vigueur, la seconde, si cette législation, même en la supposant applicable, pouvait suffire à protéger la société.

La force obligatoire des lois du 9 vendémiaire, 3 frimaire, 9 germinal an VI, ne semblait pas douteuse, même depuis la promulgation de l'article 410, au moins dans les dispositions que cet article n'a pas reproduites. En effet un avis du Conseil d'État approuvé le 8 février 1812 porte : « qu'on ne peut pas considérer comme *réglées* par le Code pénal de 1810, dans le sens attaché à ce mot, les matières relativement auxquelles le Code ne renferme que quelques dispositions éparses, détachées, ne renfermant pas un système complet de législation, et que c'est par cette raison que subsistent, quoique non renouvelées par le Code pénal de 1810, toutes celles des dispositions des lois et règlements antérieurs au Code, et qui sont relatives..... aux loteries non autorisées par la loi (1) ».

La même idée se dégagait déjà de la disposition de la loi du 23 juillet 1829 aux termes de laquelle « la loi du 9 germinal an VI, continuera à être exécutée selon sa forme et sa teneur ».

Mais, comme le font observer Chauveau et Faustin Hélie, bien que ces lois réunies et combinées avec l'article 410 formassent un corps de législation à peu près complet,

(1) Faustin HÉLIE, *op. cit.*, n° 2106.

leurs dispositions parurent insuffisantes aux tribunaux, et par suite au législateur.

De là la loi du 21 mai 1836, qui fut votée d'abord par la Chambre des pairs, et adoptée ensuite par la Chambre des députés, loi dont le but est d'expliquer, de fortifier et d'étendre l'article 410 du Code pénal.

C'est cette loi qui constitue aujourd'hui le Code de la matière à laquelle nous consacrons cette étude. Aussi croyons-nous devoir en citer intégralement les dispositions.

« Art. I. — Les loteries de toute espèce sont prohibées.

Art. II. — Sont réputées loteries, et interdites comme telles : Les ventes d'immeubles (1), de meubles ou marchandises effectuées par la voie du sort, où auxquelles auraient été réunies des primes ou autres bénéfices dûs au hasard, et généralement toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort.

« Art. III. — La contravention à ces prohibitions sera punie des peines portées en l'article 410 du Code pénal.

« S'il s'agit de loteries d'immeubles, la confiscation prononcée par ledit article sera remplacée, à l'égard du propriétaire de l'immeuble mis en loterie par une amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur estimative de cet immeuble.

(1) La question de savoir si la mise en loterie des immeubles était prohibée avait soulevé des controverses avant la loi de 1836, V. cette discussion *infra*, n°...

« En cas de seconde ou ultérieure condamnation, l'emprisonnement et l'amende portés en l'article 410 pourront être élevés au double du maximum (1).

« Il pourra dans tous les cas, être fait application de l'article 463 du Code pénal.

« Art. IV. — Ces peines seront encourues, par les auteurs, entrepreneurs, ou agents des loteries françaises ou étrangères ou des opérations qui leur sont assimilées.

« Ceux qui auront colporté, ou distribué les billets, ceux qui, par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication auront fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets, seront punis des peines portées en l'article 444 du Code pénal; il sera fait application, s'il y a lieu, des deux dernières dispositions de l'article précédent (aggravation de la peine en cas de récidive et application de l'article 463).

« Art. 5. — Sont exceptés des dispositions des articles 1 et 2 ci-dessus, les loteries d'objets mobiliers, exclusivement destinés à des actes de bienfaisance, ou à l'encouragement des arts, lorsqu'elles auront été autorisés dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique ».

*
* *

41. — La loi de 1836 imprime aux loteries, un nouveau caractère. Elle les interdit non plus comme portant atteinte

(1) Les conditions d'existence de cette récidive ont fait l'objet d'un arrêt de la Cour de Cassation du 24 janvier 1903. Il sera parlé de cet arrêt *infra*, n°...

aux droits de l'État, mais comme immorales. La loi a pris en considération les conséquences désastreuses que ce jeu est prétendu entraîner, la corruption qu'il est réputé produire et les moyens très incontestables qu'il offre à l'escroquerie de faire des dupes.

« Cela n'empêche pas, observent Faustin Hélie et Chauveau que les éléments de l'infraction, sont demeurés exclusivement matériels. L'élément intentionnel est écarté. La loterie est un « délit contravention ». Ce que la loi a voulu interdire, c'est l'instrument même de la loterie, indépendamment de l'abus qu'on en peut faire. La seule existence d'une loterie, ou d'une vente effectuée par la voie du sort est punie, encore bien que cette vente ou cette loterie n'ait donné lieu à aucune fraude.

Le moyen même est incriminé, à raison du péril qu'il peut jeter dans les transactions sociales. L'escroquerie qui se cacherait derrière l'organisation d'une loterie, tomberait sous l'application de l'article 405 du Code pénal (1) ».

Ce que nous pouvons faire ressortir avant toute discussion de détail, c'est le caractère général des dispositions de la loi de 1836 : La loi du 9 vendémiaire an VI (art. 91) ne supprimait que les *établissements* de loteries particulières et étrangères. La loi du 3 frimaire an VI ne punissait que les *agences établies* pour vendre sous forme de loterie soit avec mélange, soit sans mélange de lots, des effets mobiliers ou immobiliers.

Enfin l'article 440 du Code pénal n'incriminait que ceux

(1) CHAUVEAU et FAUSTIN HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2108.

qui avaient *établi* ou *tenu* des loteries. Ces dispositions auraient pu donner à croire qu'un fait isolé de mise en loterie, ne tombait pas sous l'application des lois répressives.

Cette interprétation qui avait préoccupé les tribunaux, — interprétation repoussée d'ailleurs par la Cour de cassation, — ne saurait survivre à la loi de 1836. Ce n'est pas seulement, un établissement, une agence, une série d'opérations qui encourt les sévérités du législateur. Une seule vente par la voie du sort, une opération unique dont le but est de faire naître dans le public, l'espérance d'un gain acquis par cette voie, tombe sous l'application des peines des articles 410 ou 411 du Code pénal (art. 2 et 3 de la loi) (1).

*
* *

42. — Ici s'arrête l'historique de l'évolution de la législation française, en matière de loterie. Cette évolution qui semble close dans notre pays (si jamais une évolution législative peut être considérée comme close) n'a point dit son dernier mot dans plusieurs contrées de l'ancien et du nouveau continent. Aussi diviserons-nous notre étude en deux parties. Dans la première nous examinerons les problèmes que font surgir chez nous, tant en doctrine qu'en jurisprudence les textes actuellement en vigueur. Notre seconde partie sera consacrée aux principales législations étrangères.

Pour une institution proscrite, il faut convenir que la loterie fait preuve, un peu partout, d'une vitalité assez

(1) CHAUVÉAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2108.

résistante, la vitalité tenace des passions humaines. Aussi rechercherons-nous dans notre conclusion, s'il est possible et désirable d'achever cette soi-disant moribonde qui ne veut pas se décider à expirer définitivement, ou s'il ne convient pas de transiger avec elle et de la laisser vivre, en la mettant dans l'impossibilité, nous ne dirons pas de nuire, mais d'exercer une action trop déprimante sur la moralité publique.

PREMIÈRE PARTIE

Les loteries dans le droit français actuel.

CHAPITRE PREMIER

Définition et caractères de la loterie.

43. — La loterie est définie par Denizart « une espèce de contrat aléatoire dans lequel ceux qui s'y intéressent, espèrent pour un objet modique, avoir par l'avantage du sort une somme ou un effet d'une valeur fort supérieure à ce qu'ils ont risqué (1) ».

Cette définition n'a pas vieilli ; elle ne diffère point quant au fond de celle qui est donnée couramment de nos jours et d'après laquelle « la loterie est une sorte de jeu, où les participants courent, moyennant des mises en argent, la chance ou de perdre leur argent, ou d'obtenir, par un tirage au sort, des lots plus ou moins considérables soit en argent, soit en meubles, soit en immeubles ».

(1) DENIZART, v^o Loterie, n^o 1.

44. — Les loteries étant prohibées, et le fait d'en établir tombant sous l'application de la loi pénale, — d'autre part le contrat de loterie étant assimilé au contrat de jeu, et atteint par la nullité dont ce dernier contrat est frappé par la loi civile, il importe de fixer avec précision les caractères de la loterie, puisque le fait ainsi qualifié, en même temps qu'il fera surgir de délicates questions de droit civil, provoquera l'application des règles du droit administratif et les rigueurs de notre législation répressive.

Il semblerait, d'après les termes de la loi de 1836, que l'existence de la loterie exige le concours de quatre conditions : 1^o l'opération provoquée par l'espérance d'un gain à réaliser ; 2^o la disproportion entre le gain espéré et le sacrifice pécuniaire consenti ; 3^o l'attribution du gain par la voie du sort ; 4^o la publicité plus ou moins étendue de l'opération.

Nous allons examiner successivement ces quatre conditions qui ne sont pas exigées avec la même rigueur par tous les auteurs.

45. — 1^o *Espérance d'un gain à réaliser* ; la loterie est un contrat essentiellement aléatoire ; sans aléa, point de loterie. Supposons par exemple que plusieurs objets de valeur identique correspondent à un nombre égal de billets, dont chacun gagnerait un lot, il n'y aurait pas loterie dans le sens légal du mot, puisque chaque porteur d'un billet serait sûr de gagner, et que, par suite de l'égalité de valeur des objets assignés à chacun par le sort, aucun des participants ne serait plus maltraité que les autres. On ne pour-

rait considérer comme constituant un aléa le seul fait que le lot échu à l'un ou à l'autre des participants flatterait plus ou moins ses goûts, comme cela arrivera par exemple si un amateur de musique, gagnait un tableau, tandis que la chance attribuerait à un amateur de peinture, un piano d'Erard.

D'ailleurs, notre espèce est théorique, car il faut supposer que les mises seraient selon toute vraisemblance, égales à la valeur des lots, ce qui fait disparaître un élément essentiel de la loterie, l'espérance du gain.

Cet élément disparaîtrait également, si les billets étaient d'un prix bien inférieur à la valeur des lots, puisque chacun aurait non plus l'*espérance* de gagner, mais la *certitude* de gagner, et qu'aucun n'aurait à redouter les caprices du sort, puisque nul ne gagnerait plus que les autres.

Les premières loteries instituées à Rome qui constituaient pour les empereurs, un moyen de faire preuve de leur munificence, et dans lesquelles il y avait des lots gratuits pour tout le monde n'étaient des loteries, que par suite de l'inégalité de valeur des lots.

46. — 2^e Disproportion entre le gain espéré et le sacrifice consenti (en d'autres termes, entre le lot et la mise).

La seconde condition exigée par la loi du 21 mai 1836 pour qu'il y ait *loterie*, c'est que le gain que les participants se proposent de réaliser soit obtenu en échange d'un sacrifice pécuniaire hors de proportion avec l'enrichissement qu'il procure. Prenons par exemple, la loterie de la Presse ; il est certain que le million qui fit la fortune d'une cantinière désormais célèbre, n'était pas en proportion des

soixante francs exposés par l'heureuse gagnante pour se procurer les trois billets dont l'un a été favorisé par la chance.

Tout le monde est bien d'accord sur le principe ; mais les nuances de son application ont fait surgir des dissidences dans la doctrine et provoqué, en jurisprudence, des solutions discutées.

Faut-il pour qu'il y ait loterie, au sens légal du mot que la totalité de la mise soit perdue ?

S'il en était ainsi, une loterie d'un caractère permanent, — comme la loterie de Hambourg par exemple — échapperait à la prohibition de la loi de 1836, en donnant à chaque porteur de billet non sorti à un tirage un nouveau billet pour les tirages ultérieurs.

Suivant M. Rodolphe Rousseau, il faudrait exiger comme l'une des conditions essentielles de la loterie, la perte totale de la mise pour le plus grand nombre des concurrents (1).

Pour bien comprendre la théorie de M. Rousseau, il est nécessaire de dégager sa conception des loteries, telle qu'elle est formulée par lui dès le début de son opuscule.

Les caractères distinctifs des combinaisons prohibées sous le nom de loterie, sont, dit-il, si nous ne nous trompons, les suivants :

« 1° Chance offerte de très gros bénéfices moyennant une très faible mise ;

« 2° Perte totale de la mise pour le plus grand nombre des concurrents ;

(1) ROUSSEAU, *De la vente des obligations à lots*.

« 3° Comme résultat : attribution à quelques contractants privilégiés d'un bénéfice qui a pour base la perte réalisée par tous les autres (1). »

C'est bien sous cet aspect que la loterie se présente le plus naturellement à l'esprit, mais la définition de la loi de 1836 ne dépasse-t-elle pas cette conception qui aurait pour conséquence de rendre licites toutes les émissions de valeurs à lots? Il est certain en effet que le souscripteur d'une obligation communale du Crédit foncier, lorsqu'il n'est pas favorisé par les chances du tirage, ne perd point sa mise, puisqu'il peut vendre son titre à la Bourse, pour un prix égal ou peut-être supérieur à la somme qu'il a déboursée pour l'acheter.

La souscription d'un titre de cette nature, est un placement dans toute la force du terme, cela passe même pour un placement de « père de famille ». Nous en dirions autant des titres d'emprunts de la Ville de Paris. Et cependant les émissions de valeurs de cette nature nécessitent le vote d'une loi qui les mette en règle avec les prohibitions édictées par le législateur de 1836.

Un arrêt de Paris du 28 décembre 1865 affirme dans ses considérants, que « c'est à tort que l'on soutient qu'il n'y a de loterie interdite que celle dans laquelle la mise est entièrement perdue ».

Que l'on étudie avec soin la définition donnée des loteries par la loi de 1836, et l'on sera conduit à reconnaître que la perte de la mise n'est pas nécessaire pour qu'il y ait loterie : « sont réputées loteries... toutes opéra-

(1) ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 4.

tions offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ».

La *chance de gain* suffit donc, sans qu'il y ait besoin de faire intervenir le *risque de perte*.

47. — Tout le monde est d'accord sur ce point « qu'il n'est pas nécessaire que la totalité de la mise soit perdue ».

Mais la jurisprudence a été plus loin.

Des tribunaux ont été jusqu'à écarter la nécessité d'une perte quelconque, et à décider que l'espérance d'un avantage à réaliser même gratuitement, par la voie du tirage au sort, suffisait pour constituer la loterie.

Il s'agissait dans l'espèce, du journal l'*Action* qui, pour augmenter le nombre de ses acheteurs au numéro, — dans un but de réclame, pour tout dire en un mot, — avait adressé gratuitement, dans Lyon, à des personnes inconnues de son administration, 50.000 tickets primes portant un numéro d'ordre, pliés dans les numéros du journal, et qui portaient cette mention : « A dater de ce jour, le journal l'*Action* met en distribution, une série de 50.000 tickets ; ces tickets sont distribués d'une manière absolument gratuite, aux personnes qui en feront la demande. L'administration de l'*Action* attribue chaque jour une somme de 100 francs à un ticket dont elle se réserve de désigner le numéro. »

Les amateurs de tickets n'avaient rien à déboursier pour les acquérir ; ils n'avaient qu'à les demander, et on les leur délivrait généreusement. L'administration du journal, ne faisait-elle pas preuve du désintéressement le plus complet ?

Pas tout à fait : les numéros gagnants étaient publiés chaque jour par l'*Action*. Et les cinquante mille porteurs de tickets achetaient chaque jour le journal, pour voir s'ils n'avaient pas été favorisés par le sort.

Cinquante mille acheteurs à 0 fr. 05, cela représente la jolie somme de 2.500 francs, et le journal qui faisait chaque jour le sacrifice de 100 francs se trouvait encore en bénéfice de 2.400 francs. On voit que l'opération financière n'était pas mauvaise.

Les acheteurs n'avaient rien déboursé pour obtenir le ticket qui pouvait leur procurer l'aubaine convoitée — et après tout, les numéros qu'ils achetaient pour se renseigner n'étaient pas une non-valeur, — je parle au point de vue commercial — ils valaient bien autant que « la liste officielle et complète de tous les numéros gagnants » et ils contaient un sou de moins.

En dépit de ces considérations, la Cour de Lyon a décidé qu'il y avait loterie et elle a condamné le journal à 500 francs d'amende pour infraction à la loi de 1836.

48. — Cela revient à décider que pour caractériser la loterie, l'espérance d'un gain suffit sans la chance de perte, c'est ce qu'enseignent Chauveau et Faustin Hélie.

« Cette disposition, disent nos auteurs, (c'est-à-dire l'art. 2 de la loi de 1836) modifie la législation antérieure sur plusieurs points essentiels. En premier lieu, sous cette législation qui n'avait point déterminé les éléments constitutifs de la loterie, on n'entendait par cette expression, suivant l'autorité de la lexicologie, que les combinaisons qui

(1) Lyon, 11 avril 1892, Maysonnave (S. et P., 92, 2.314).

présentent des chances de gain et de perte par la voie du sort. La loi nouvelle n'exige plus qu'il y ait chance de perte. Chaque mise donnerait droit à une valeur égale que la loterie ne serait pas moins prohibée. (Ici MM. Chauveau et Faustin Hélie vont encore plus loin que les tribunaux, et nous discuterons tout à l'heure leur assertion). — Il suffit qu'il y ait une vente effectuée par la voie du sort, une vente avec mélange de primes dues au hasard, une opération quelconque offrant l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort. C'est l'emploi de cette voie hasardeuse dans les transactions sociales, que la loi a prohibé, et non plus les chances de perte, c'est l'emploi du moyen, abstraction faite des résultats (4).

« Chaque mise, disent Chauveau et Faustin Hélie, donnerait droit à une valeur égale, que la loterie ne serait pas moins prohibée. » Certainement Chauveau et Faustin Hélie ne disent pas ce qu'ils veulent dire. — Si chaque mise donnait droit à une valeur égale, cela substituerait à l'*espérance* d'un gain, la *certitude* d'un gain : et nous ne serions plus dans les termes de la définition de l'article 2 de la loi de 1836 « toute opération offerte au public *pour faire naître l'espérance d'un gain* qui serait acquis par la voie du sort ».

S'il n'y a pas *espérance* de gain et *risque de ne pas gagner* (risque qu'il ne faut pas du tout confondre avec le *risque de perdre*) l'opération manque de l'élément constitutif de la loterie tel qu'il est défini par le législateur de 1836.

Et d'ailleurs, un instant après, Chauveau et Faustin Hélie se démentent : Il suffit, ajoutent-ils, qu'il y ait une

(4) CHAUXEAU et Faustin HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, t. V, n° 2108.

vente effectuée par la voie du sort, une vente avec *mélange de primes dues au hasard*, une opération quelconque offrant l'espérance d'un gain acquis par la voie du sort. » Mais, c'est précisément ce *mélange de primes dues au hasard*, cette *espérance d'un gain acquis par la voie du sort* qui fait la loterie. Il n'y a pas loterie si « chaque mise donne droit à une valeur égale » ; tandis qu'il y a loterie si quelques-uns des objets acquis par la voie du sort, sont *mélangés d'une prime* qui en différencie la valeur, ce qui a pour conséquence de faire naître l'espérance de gagner le lot *mélangé de prime*.

C'est ce qui caractérise toutes les émissions de valeurs à lots, et c'est pour cela que ces émissions ont besoin d'être autorisées.

On peut soutenir, et nous venons de voir que la jurisprudence a parfois sanctionné cette solution, qu'il peut y avoir loterie sans risque de perte ; mais c'est aller trop loin que de soutenir qu'il peut y avoir loterie sans espérance de gain, c'est-à-dire, *sans risque de ne pas gagner*.

49. — 3° *Attribution par la voie du sort* : le procédé peut varier : mais qu'il s'agisse de numéros extraits d'une roue, ou d'un nom pris au hasard dans un dictionnaire d'adresses, cela n'a aucune importance ; mais, ce qui est essentiel c'est l'attribution du gain par la voie du sort ; l'exposé des motifs de la loi de 1836 ne peut laisser aucun doute à cet égard : « Les caractères constitutifs, y est-il dit, des spéculations que la loi a pour but d'atteindre avaient besoin d'être fixés par des dispositions des anciennes lois. Que ces spéculations soient principales, ou accessoires, habituelles ou isolées, sous forme de vente mobilière

ou immobilière, ou de souscription, qu'elles présentent un mélange apparent d'opérations commerciales, et de chances aléatoires, *toutes les fois qu'elles choisissent le sort pour instrument*, elles rentrent toutes dans les prohibitions de la loi, et dans les définitions de son article 2 (1) ».

50. — Remarquons entre temps que l'article 2 ici invoqué a formulé un certain nombre de précisions qu'il importe de retenir.

51. — A. Il a tranché la question — peu discutée d'ailleurs, — de savoir si un fait isolé tombait sous l'application de la loi, aussi bien qu'une succession d'opérations prohibées. « Toutes opérations » dit notre article tandis que les lois de l'an VI ne punissaient que les *établissements* de loteries, les *agences* établies pour vendre par forme de loterie. L'article 410 du Code pénal, ne visait que ceux qui avaient *établi* ou *tenu* des loteries. La généralisation est aujourd'hui complète.

52. — B. Les ventes d'immeubles par formes de loterie avaient donné lieu à quelques difficultés. L'édit de mai 1539 permettait la mise en loterie des immeubles. Lorsque l'État se fut réservé l'exploitation des loteries, les loteries d'immeubles se trouvèrent par suite prohibées.

Aussi voyons-nous dans les recueils d'anciens arrêts qu'un propriétaire d'un vaste domaine en Alsace, ayant voulu en 1668 s'en défaire en le mettant en loterie présenta

(1) CHAUVEAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2108.

requête au Conseil souverain d'Alsace pour obtenir de cette juridiction l'autorisation nécessaire. La requête fut repoussée par ce motif que le requérant n'avait pas obtenu la permission du roi (1).

La loi du 3 frimaire an VI prévoyait bien les ventes *par forme de loterie des effets mobiliers ou immobiliers* mais elle ne punissait que les agences établies pour faire les ventes.

L'article 410 punissait au contraire tous ceux qui avaient *établi et tenu* des loteries, sans spécifier la nature des objets mis en loterie (2).

De là la question qui se posa en 1832 devant la Cour de Paris.

Au commencement de 1832, M. Audry de Puyraveau, député, propriétaire dans le département de la Charente-Inférieure de trois domaines dits de *Blameri*, de *Boistableau* et de la *Boissonnerie* fit imprimer et publier un prospectus, annonçant la vente de ces domaines, par coupons d'actions de 1 franc selon le contenu de ces coupons, après les tirages successifs du 5 et du 15 septembre qui devaient déterminer les séries et les actions gagnantes, le premier numéro sortant au tirage du 25 du même mois devait indiquer le coupon d'action auquel appartiendrait le domaine de *Blameri*, le deuxième numéro du même tirage le coupon d'action auquel serait attribué le domaine de *Boistableau* ; enfin le troisième numéro sorti désignerait l'attribution du domaine de la *Boissonnerie*. M. Audry de Puyraveau dis-

(1) *Recueil des Ordonnances d'Alsace*, t. II, p. 806.

(2) CHAUVÉAU et FAUSTIN HÉLIE, t. V, n° 2409.

tribuna ou fit distribuer dans le public, par des agents les coupons ou billets dont il s'agit.

Le ministère public crut voir dans cette opération une loterie prohibée. Il cita M. Audry de Puyraveau devant le tribunal correctionnel de la Seine, demandant à la fois l'application des peines portées par l'article 410 du Code Pénal, et la confiscation des enjeux, c'est-à-dire des trois immeubles mis en loterie.

Il n'est pas inutile de faire remarquer que M. Audry de Puyvareau jouissait d'une haute considération, qu'il n'avait jamais eu la pensée de faire une spéculation, et que les profits de la loterie imaginée par lui, devaient être affectés à une œuvre de bienfaisance.

En droit, M. Audry de Puyraveau soutint que l'article 410 du Code pénal s'appliquait à des *établissements permanents* et non à la mise accidentelle en loterie d'un objet quelconque.

Cette thèse fut rejetée par le Tribunal de la Seine qui condamna le prévenu à 3.000 francs d'amende. Le ministère public échoua sur la question de la confiscation; le tribunal décida en effet que l'article 410 ne prononçait que la confiscation des fonds, et effets mis en loterie et que ces expressions ne pouvaient être appliquées à des immeubles.

Appel fut interjeté à la fois par M. Audry de Puyraveau et par le ministère public, mais la Cour confirma la décision des premiers juges, sauf sur le point de l'amende qu'elle réduisit à 1.000 francs (1).

(1) SIREY, 1833, 2.7.

Bien que la Cour eut décidé que la mise en vente d'un seul immeuble par voie de loterie était passible des peines de la loi, la question demeura controversée (1). Elle ne pourrait plus naître aujourd'hui.

L'article 2 de la loi de 1836, tranche la difficulté : Ce n'est plus l'objet de la vente qu'il faut examiner, c'est sa forme : que cet objet soit un meuble ou un immeuble, la question est la même ; si la vente est effectuée par la voie du sort, elle tombe sous la prohibition légale.

53. — 4° Publicité. — Il semble enfin que la publicité soit un élément constitutif nécessaire du délit de loterie : « toutes opérations offertes au public » dit l'article 2 de la loi. D'où il résulterait que des chances de gain offertes à un cercle restreint d'amis, de connaissances, sous la forme de billets, de souscription, ou toute autre forme, ne suffiraient pas pour constituer une loterie ? Mais où commence, et où finit le public ? C'est, dit-on, une question laissée à l'appréciation des tribunaux ; et les auteurs ne se donnent point la peine de chercher un critérium en la matière.

Presque toujours, il y aura publicité ; cependant, nous pourrions concevoir une hypothèse dans laquelle la publicité serait au moins discutable. Supposons qu'une personne bienfaisante n'ait pas assez de ressources personnelles pour rendre à elle seule un service, — par exemple pour solder les loyers arriérés d'une famille pauvre. Si elle mettait en loterie un objet quelconque, en plaçant des billets nominatifs et incessibles dans son entourage, on

(1) CHAUVÉAU et FAUSTIN HÉLIE, *Théorie du Code pénal*, t. V, n° 2109.

serait en droit d'affirmer que la publicité manque, et qu'il n'y a point infraction à la loi de 1836. L'hypothèse ne se présentera guère, car une simple quête, en pareil cas, produit la plupart du temps, autant de ressources qu'une petite loterie.

*
* *

54. — DIVISION. — Ces principes généraux posés, nous allons aborder l'examen de la législation française des loteries, examen dans lequel nous nous placerons successivement au point de vue : 1° du droit administratif; 2° du droit pénal; 3° du droit civil; 4° du droit fiscal.

CHAPITRE II

Législation actuelle des loteries.

SECTION I

Droit administratif.

55. — Si toutes les loteries indistinctement étaient prohibées, le droit administratif n'aurait rien à voir en cette matière. Mais l'article 5 de la loi de 1836 excepte de la prohibition : « les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts, *lorsqu'elles auront été autorisées dans les formes qui seront déterminées par des règlements d'administration publique.* »

Le règlement annoncé s'est fait attendre ; il n'a été donné que par l'ordonnance du 29 mai 1844, dont nous croyons utile de donner intégralement le texte :

« Art. 1. — Les autorisations pour l'établissement des loteries désignées en l'article 5 de la loi du 21 mai 1836, seront délivrées, savoir : par le préfet de police pour Paris, et le département de la Seine, et dans les autres départements, par les préfets, sur la proposition des maires.

« Ces autorisations ne seront accordées que pour un seul tirage, elles énonceront les conditions auxquelles

elles auront été accordées, dans l'intérêt du bon ordre, et dans celui des bénéficiaires.

« Art. 2. — Lesdits tirages se feront sous l'inspection de l'autorité municipale, aux jours et heures qu'elle aura déterminés.

« L'autorité municipale pourra, lorsqu'elle le jugera convenable, faire intervenir dans cette opération, la présence de ses délégués, ou de commissaires agréés par elle.

« Art. 3. — Le produit net des loteries dont il s'agit sera entièrement, et exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elles auront été établies et autorisées, et il devra en être valablement justifié. »

Le règlement de 1844 a été modifié par le décret du 13 avril 1861. Ce décret est une des fameuses mesures de *déconcentration*, auxquelles on a donné quelque peu abusivement, le nom de mesures de *décentralisation* (1).

Les dispositions qu'il édicte au sujet des loteries sont formulées dans l'article 6, 5°.

« Art. 6. — Les sous-préfets statueront désormais, soit directement, soit par délégation des préfets, sur les affaires qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision préfectorale, et dont la nomenclature suit :

..... « 5° Autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de deux mille francs. »

Les préfets conservent donc le droit exclusif d'autoriser les loteries dont le chiffre dépasse deux mille francs. Mais

(1) V. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 93 et 94.

lorsque le chiffre excède cinq mille francs, ils doivent aux termes des réserves inscrites dans le décret du 25 mars 1852 (autre décret de déconcentration qui, dans l'espèce, fait en dépit de son titre, œuvre de centralisation) prendre l'avis du Ministre de l'Intérieur (1).

Celui-ci se réserve la décision lorsque le chiffre de la loterie est supérieur à cent mille francs (2). En ce cas, l'étude des conditions d'autorisation ressort à la direction de la sûreté générale, 3^e bureau.

Un décret du 4 août 1883 a déclaré l'ordonnance de 1844 exécutoire aux colonies, avec cette différence que l'autorisation est accordée par les gouverneurs et les commandants.

Enfin, il convient de faire observer ici que les émissions de valeurs à lots, ne présentant point les caractères des loteries permises par l'article 5 de la loi de 1836, sont restées prohibées, et que ces émissions ne peuvent être relevées de l'interdiction légale qui les frappe que par une loi. Le Crédit Foncier, toutefois, peut émettre des valeurs à lots avec la seule autorisation du Ministre des finances. C'est là une faveur toute spéciale qui ne déroge pas à proprement parler au principe, puisqu'elle a été consacrée par des actes législatifs (3).

(1) V. les tableaux annexés au décret dans le *Bulletin des Lois* X, 3855.

(2) C'est ainsi que la loterie de la presse a été autorisée par décision du Ministre de l'Intérieur du 15 juin 1905.

(3) Nous écartons de cette étude ce qui a trait aux valeurs à lots qui par leur importance suffiraient à faire la matière d'un livre. Nous nous bornons à l'étude de la législation des loteries proprement dites, celles dont les billets ne constituent pas des placements



56. — *Conditions de l'autorisation.* — Nous allons reprendre successivement les conditions dans lesquelles l'autorisation administrative peut être accordée. Ces conditions formulées par l'article 5 de la loi de 1836 sont au nombre de deux; il faut : 1° que les objets mis en loterie soient des effets mobiliers; 2° que la loterie ait pour but une œuvre de bienfaisance, ou d'encouragement aux arts.

57. — A. — Il faut qu'il s'agisse d'une loterie d'objets mobiliers. Le mot « objets mobiliers » doit être pris ici dans son acception la plus large : il désigne non seulement des meubles corporels, mais des sommes d'argent. Les loteries de sommes d'argent, sont d'ailleurs les seules qui exercent assez d'attrait sur le public, pour déterminer une souscription de billets quelque peu étendue. Les *tombolas* dont tous les lots consistent en meubles corporels — quelquefois d'une valeur relativement importante (pianos, automobiles, tableaux, etc...) n'ont qu'un nombre limité d'amateurs. Lorsqu'elles ne placent pas leurs billets un peu par surprise, comme par exemple lorsque les billets sont donnés en échange des tickets d'entrée à une exposition, elles ne recrutent de participants que parmi les philanthropes qui, sans arrière-pensée de gain, apportent sous cette forme leur contribution à une œuvre charitable, elles se réfugient dans le domaine des cafés concerts, et sont trop souvent, il faut bien l'avouer, un moyen pour les

On peut sur ce point consulter avec fruit ces brochures de MM. Baralle, R. Rousseau, E. Mack.

auditeurs, d'entrer en conversation avec le personnel féminin de l'établissement.

58. — B. — Il faut que la loterie ait pour objet « une œuvre de bienfaisance, ou d'encouragement aux arts ». Pour que la loterie puisse être autorisée, il est nécessaire que l'œuvre aux besoins de laquelle elle a pour objet de pourvoir ait un caractère général aux termes des circulaires ministérielles (1), une loterie qui serait faite en vue de soulager une infortune privée, ne serait pas permise sans une loi spéciale ! Qu'un miséreux, un pauvre diable, veuille mettre en loterie, pour donner du pain à sa famille, quelqu'objet de son travail, corbeille de vannerie, meuble, broderie, etc..., et demande à cet effet une autorisation administrative, la loi se dressera devant lui de toute sa hauteur, et l'autorisation qu'il sollicite ne pourra, *en droit* (nous connaissons quelques entorses de fait données par la bienveillance des administrateurs à cette législation draconienne), lui être accordée.

Le Ministre de l'Intérieur s'est défié du bon cœur de ses préfets (2).

Peut-être d'ailleurs, conviendrait-il d'étudier la question distributivement ; il nous semble, en effet, que les exigences de la loi ne vont pas aussi loin pour les loteries dont le but est un « encouragement aux arts » que pour celles qui ont en vue la « bienfaisance. »

59. — Chauveau et Faustin Hélie font sur ce point une

(1) Circ. minist. int. 22 décembre 1845.

(2) Conf. Block, *Dictionnaire de l'administration*, v^o Loterie.

distinction qui n'est peut-être pas très fondée en texte ni en logique, mais à laquelle il convient néanmoins de consacrer une sérieuse attention.

« Dans le premier cas, disent Chauveau et Faustin Hélie (loterie de bienfaisance), il ne suffirait pas qu'une partie des souscriptions fut affectée au soulagement des pauvres : la loi exige que le produit de la loterie soit *exclusivement* destiné à l'acte de bienfaisance..... » Tout le monde est d'accord sur ce point, sur lequel nous aurons à revenir un peu plus loin....

« La loi, continuent nos auteurs, dans la deuxième hypothèse (encouragement aux arts) a eu nécessairement en vue des encouragements pour les artistes. Il s'agit, dans sa pensée, du placement d'une œuvre d'art, dans l'intérêt de son auteur (?). L'artiste qui n'a pas trouvé d'acquéreur pour un tableau, une gravure, une statue, ou dont l'œuvre est d'un tel prix que les fortunes particulières ne pourraient que difficilement l'acquérir, peut mettre cette œuvre en loterie ; cet article régularise également les loteries annuelles de tableaux d'artistes vivants faites par la Société des Arts » (1).

Il y a beaucoup à dire sur cette manière d'envisager la question : si nous comprenons bien la pensée de Chauveau et Faustin Hélie, le soulagement d'une infortune individuelle ne serait, pas pour l'administration, matière à autorisation d'une loterie ; mais cette autorisation pourrait être accordée en vue de l'encouragement personnel d'un artiste.

(1) CHAUXEAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2113.

Il est à peine besoin de faire remarquer qu'il y a là une inégalité peu conforme aux exigences de la justice. D'autre part, il sera assez malaisé dans beaucoup de cas, de dire si l'encouragement aux arts n'est pas pour quelque chose dans la question.

Qu'un ébéniste qui n'a pas réussi veuille mettre en loterie sa montre ou sa pendule, il est évident que « l'encouragement aux arts » n'a rien à démêler avec l'autorisation qu'il sollicite. — Il en serait de même d'ailleurs, d'un peintre ou d'un statuaire. Mais si cet ébéniste avait exécuté un meuble artistique, une création d'art industriel, ne pourrait-il pas invoquer l'*encouragement aux arts* pour obtenir l'autorisation de mettre en loterie son œuvre, dans le but de subvenir à sa détresse ?

C'est une question qui devient de plus en plus délicate, à une époque où la ligne de démarcation entre l'art et l'industrie se fait chaque jour plus ténue.

Pour nous, la solution du problème consisterait à ne tenir aucun compte de la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 22 décembre 1845 : 1° Parce que les circulaires ministérielles ne sont pas des lois ; 2° parce que celle du 22 décembre 1845 est d'une époque où l'industrie avait avec l'art moins de points de contact qu'aujourd'hui ; 3° enfin et surtout parce que cette circulaire aggrave les exigences de la loi de 1836.

Si la loi de 1836 avait excepté de ses prohibitions les loteries qui ont pour but une *œuvre* de bienfaisance, la doctrine de la circulaire pourrait encore être défendue ; mais la loi s'est servie d'un terme beaucoup plus général : elle relève de l'interdiction, les loteries dont le produit est

exclusivement destiné à des *actes* de bienfaisance. Le mot *acte* est infiniment plus compréhensif que le mot *œuvres*.

Que l'on nous affirme que l'administration a en cette matière un pouvoir d'appréciation presque discrétionnaire, — dont elle a parfois abusé, — nous n'y contredirons point; mais si nous reconnaissons que, dans les cas exceptés par l'article 5 de la loi de 1836, l'administration peut refuser son autorisation, qu'elle a même le devoir d'examiner avec soin les circonstances dans lesquelles elle est sollicitée, nous n'en concluons point, comme le fait la circulaire de 1845, qu'elle *doive* refuser cette autorisation dans des hypothèses qui ne sont formellement exclues ni par le texte, ni par l'esprit de l'article 5.

Il y a des cas, sans doute, dans lesquels la mise en loterie d'un objet quelconque, au profit d'une infortune purement personnelle, apparaît comme une forme ingénieuse de mendicité. A l'administration alors d'user de son pouvoir d'appréciation! S'il en était autrement, tout le monde serait assiégé par les mendiants déguisés en placeurs de billets; mais de là à admettre comme s'imposant aux représentants des pouvoirs publics la nécessité d'une infortune générale, tout au moins locale et dans tous les cas collective, il y a loin.

60. — *Recours contre le refus d'autorisation* : Le refus d'autorisation d'une loterie, est un acte d'autorité, émanant d'un dépositaire d'une parcelle plus ou moins étendue de la puissance publique; il ne pourrait donc, étant donné la conception française du principe de la séparation des pouvoirs, être déféré directement ou indirectement aux

tribunaux de droit commun. — Il en serait de même, d'ailleurs, d'une autorisation accordée, ou comme nous le verrons tout à l'heure, d'une autorisation accordée avec des réserves contraires à la loi.

61. — *a)* Supposons tout d'abord un refus d'autorisation. La décision de l'autorité administrative, ne lésant aucun droit acquis, n'est pas susceptible d'un recours contentieux.

Elle pourrait donner lieu seulement à un recours gracieux au fonctionnaire même qui aurait refusé l'autorisation ; ou au recours hiérarchique. L'impétrant pourrait s'adresser au préfet pour obtenir la faveur qui lui a été refusée par le sous-préfet, au Ministre de l'Intérieur, si le refus d'autorisation émanait du préfet lui-même. Le ministre pourrait parfaitement, si le refus du préfet ne lui paraissait pas fondé, accorder l'autorisation.

Mais le refus d'autorisation pourrait-il donner lieu à un recours devant la section du contentieux du Conseil d'État, pour excès de pouvoir ?

Étant donné l'extrême généralité de ce recours, nous ne voyons rien qui s'oppose à son introduction.

Dira-t-on qu'il n'y a pas lieu à recours contentieux pour excès de pouvoir, parce que le refus d'autorisation est un acte négatif, que l'autorité saisie de la demande s'est contentée de n'y pas faire droit, qu'il n'est pas, à proprement parler, intervenu d'acte administratif, et que la morosité de l'administration ne peut pas servir de base à un recours contentieux ? Le préfet, ou le ministre n'a pas fait un acte administratif, il a refusé d'en faire un. Aussi

bien aurait-il pu se contenter de ne pas répondre du tout à la demande, au lieu d'y répondre négativement.

Si réellement le préfet n'avait pas répondu à une demande d'autorisation de loterie ; si le ministre saisi d'un recours hiérarchique avait imité le silence de son subordonné, l'impétrant serait privé de tout recours (1). Telle paraît être la jurisprudence du Conseil d'État depuis 1872.

Mais, si le ministre a répondu négativement nous ne voyons pas que la jurisprudence du Conseil d'État, fournisse un argument contre la recevabilité du recours.

1° Il n'y a certainement pas de recours parallèle, puisque nous supposons le refus émané du fonctionnaire le plus haut placé dans la hiérarchie, — du ministre ;

2° Il y a intérêt froissé ;

3° S'il est difficile de concevoir une violation des formes, l'idée de *détournement du pouvoir* se présente très facilement à l'esprit, on peut parfaitement supposer qu'un préfet refuse une autorisation de faire une loterie de bienfaisance, à une société suspecte d'hostilité, ou à un particulier qui vote ostensiblement contre les candidats sympathiques au gouvernement.

Nous croyons donc le recours pour excès de pouvoir parfaitement possible en cette matière.

62. — b) L'autorisation a été accordée, mais avec certaines restrictions ou conditions, auxquelles l'impétrant ne veut pas se soumettre : il y a certainement ouverture au

(1) JACQUELIN, *Les principes dominants du contentieux administratif*, p. 240.

recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'État a rendu une décision très importante sur ce point.

Voici les faits :

Il existe à Montluçon une Société des Dames de la Miséricorde, fondée en 1847, et qui a pour objet le soulagement des pauvres des trois paroisses de la ville, et spécialement des pauvres honteux.

Tous les ans, cette société a obtenu du préfet l'autorisation d'organiser une loterie, mais, en 1905 le préfet déclara que l'autorisation ne serait accordée, que sous la réserve qu'une somme de 500 francs prélevée sur le produit de la loterie dont le montant total devait être de 6.000 francs, serait versée au bureau de bienfaisance.

La société estima que le préfet ne pouvait imposer cette condition, et la présidente de l'œuvre, a déféré sa décision au Conseil d'État, pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'État a donné raison au pourvoi.

Le Commissaire du gouvernement, M. Chardenet, dans ses conclusions, a fait remarquer à la haute assemblée que la loi du 21 mai 1836, qui a excepté les loteries de bienfaisance de la prohibition générale qu'elle édictait, a été suivie de l'ordonnance du 29 mai 1844 qui stipule dans son article 1^{er} que les autorisations énonceront les conditions auxquelles elles auront été accordées, *dans l'intérêt du bon ordre et dans celui des bénéficiaires*. Le préfet peut donc accorder ou refuser l'autorisation, mais il ne peut la subordonner à une condition édictée dans l'intérêt financier d'un établissement public.

M. Chardenet a fait observer au surplus qu'une réserve de ce genre violerait l'article 3 de l'ordonnance de 1844,

qui porte que le produit net de la loterie sera entièrement et exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elle aura été établie et autorisée.

Conformément à ces conclusions, le Conseil d'État, se fondant sur l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1844 a annulé la décision du préfet.

Ce n'est pas à dire que le préfet ne puisse mettre des conditions à son autorisation ; mais ces conditions ou restrictions ne peuvent être inspirées que par le souci du bon ordre, ou l'intérêt du bénéficiaire, — à plus forte raison, ne peuvent-elles mettre en échec un texte de loi.

63. — C. L'autorisation a été accordée. Le caractère administratif de cette autorisation cessera-t-il d'exercer son influence sur les litiges que la loterie pourrait faire surgir ?

Non : cette influence continue à se faire sentir :

1° Au point de vue de l'interprétation : en cas de désaccord entre les organisateurs de la loterie, et l'autorité administrative, sur le sens de l'arrêté d'autorisation, cet arrêté ne peut être interprété que par l'autorité qui l'a rendu (1).

2° En cas de litige entre l'administration, et l'entrepreneur de la loterie, comme par exemple lorsque l'autorité administrative, en vertu de son obligation de surveillance, demande des comptes à l'entrepreneur, les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour connaître du débat, et si, avant cette reddition de compte, le tribunal correctionnel était saisi d'une action en abus de mandat contre

(1) BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 894.

l'entrepreneur de la loterie, il serait tenu de surseoir, jusqu'à ce que le compte eut été apuré par qui de droit (1).

C'est par application de ces principes qu'il a été jugé que les tribunaux de droit commun sont incompétents pour nommer un séquestre chargé d'administrer une loterie dont l'organisation a été autorisée par un arrêté du ministre fixant la valeur des lots, l'époque des tirages et le maximum des frais, ledit arrêté prescrivant que l'autorisation serait incessible, et que le préfet serait chargé d'en assurer l'exécution avec le concours d'une commission par lui nommée (2).

Mais il importe de ne pas se méprendre sur l'étendue et la portée d'application de ces principes.

Ils régissent les rapports des organisateurs de la loterie avec l'autorité administrative, mais non les rapports de ces organisateurs, soit avec un sous-entrepreneur ou un gérant (3), soit avec les porteurs de billets (4), non plus que les contestations qui pourraient surgir entre un concessionnaire révoqué, et des liquidateurs, même nommés par l'administration, au sujet des sommes que le concessionnaire prétendrait lui être dues (5).

C'est la même distinction que celle qui est faite en matière de travaux publics, entre les procès qui mettent en conflit l'entrepreneur et l'administration, et ceux que l'en-

(1) Cass., 24 septembre 1846 (Salva) [SIREY, 46.1.657].

(2) Nancy, 31 octobre 1885 (Bassienne, Hollebecque et C^{ie}) [S., 86.2.239].

(3) Conseil d'État, 15 mai 1856 (D., 57.3.2).

(4) Cass., 29 mai 1847 (Salva) [S., 47.1.612].

(5) Conseil d'État, 4 juillet 1857 (Langlois) [S., 58.2.377].

trepreneur peut avoir soit avec un sous-entrepreneur, soit avec des fournisseurs de matériaux. Seulement, il demeure bien entendu que si le procès pendant devant le tribunal judiciaire nécessitait l'interprétation d'un acte administratif, il devait être sursis à statuer par le tribunal judiciaire, jusqu'après l'interprétation de cet acte par l'autorité compétente.

*
* *

64. — La surveillance des opérations des loteries appartient à l'autorité administrative : elle a été organisée par plusieurs circulaires ministérielles notamment la circulaire du 22 décembre 1845 que nous avons déjà citée, celle du 4 novembre 1858, celle du 17 janvier 1860, etc...

Il doit être constitué une commission de surveillance composée d'au moins 5 membres pour toute loterie dont le chiffre dépasse 50.000 francs. On adjoint à ce comité pour le contrôle des comptes un conseiller de Préfecture, — à Paris, un délégué de la Préfecture de police. Les fonds provenant de la loterie, doivent être déposés dans la Caisse d'un établissement financier jusqu'au paiement des lots. — C'est devant l'autorité administrative qu'il doit être justifié de l'emploi des fonds recueillis. Une fois l'opération terminée, un rapport est dressé par les représentants du gouvernement près du Comité de la loterie, et transmis par voie hiérarchique au Ministre de l'Intérieur.

Mais il ne faudrait pas s'imaginer qu'en se réservant cette surveillance, l'État assume une garantie quelconque. La surveillance du gouvernement n'implique pas plus la garantie que l'existence de la police n'engage la responsa-

bilité de l'État vis-à-vis de ceux, qui, en dépit de la surveillance exercée par la police, ont été victimes de quelque méfait.

Quoi qu'il y ait des gendarmes, il y a tous les jours des gens assassinés ou volés ; l'État cependant n'est pas poursuivi, et ne saurait raisonnablement l'être, parce que sa surveillance n'a pas été suffisamment efficace.

*
* *

65. — Un dernier point, sur lequel il convient d'insister et qui est bien précisé par l'ordonnance de 1844, c'est que le produit net des loteries doit être exclusivement affecté à l'œuvre à laquelle il est destiné (1). Il s'agit du produit net ; — aussi certaines loteries très importantes, qui se renouvelant chaque année, prennent par cela même, un caractère de permanence, ont-elles été accusées à tort ou à raison, de constituer un moyen d'existence pour les philanthropes qui les organisent. Il faut bien qu'une institution rémunère son personnel. Tel ministère, de création plus ou moins récente, passe pour n'avoir été créé que dans le but de satisfaire une ambition politique, et de rétribuer de nouveaux fonctionnaires. Le scepticisme de notre temps ne respecte pas grand'chose ; et il serait étonnant que les grandes loteries trouvassent grâce devant lui.

66. — L'État est tenu de veiller autant qu'il peut à la stricte exécution de la prescription de l'article 3 de l'ordonnance de 1844. Aussi ne faut-il pas s'étonner que dans

(1) Art. 3, ordonnance 29 mai 1844.

l'arrêt cité plus haut, le Conseil d'État ait annulé un arrêté préfectoral, qui en autorisant une loterie, contrevenait lui-même à la disposition de l'ordonnance, en détournant de sa destination une partie de l'émolument de la loterie pour l'affecter à une œuvre — très recommandable d'ailleurs — que l'administration favorisait de ses préférences.

67. — On s'est demandé, si l'État dont les représentants ont, en autorisant une loterie, établi certains accords avec l'entrepreneur de cette loterie est entièrement lié par ces accords, ou s'il peut, en considération de l'ordre public qu'il a charge d'assurer, s'affranchir des engagements qu'il a consentis, sauf à encourir une responsabilité pécuniaire à raison de la violation du contrat dans lequel il a été partie.

La question s'est posée devant le Conseil d'État en 1856, à l'occasion d'une loterie qui fit d'autant plus de bruit à l'époque que les grandes loteries autorisées étaient alors infiniment plus rares qu'aujourd'hui, *la loterie du lingot d'or*.

Le préfet de police avait autorisé une loterie destinée à subvenir aux frais du transport en Californie de cinq mille émigrants (*loterie du lingot d'or*). Le prix du transport des émigrants avait été fixé par l'arrêté, d'une manière définitive, à 920 francs par émigrant entre la loterie et l'organisateur de cette loterie, le sieur Langlois.

Le Ministre de l'Intérieur, dans un intérêt d'ordre public mit en adjudication le transport des émigrants.

Le concessionnaire s'opposa à ce qu'il fut procédé à

cette adjudication. Sa réclamation fut rejetée par le Ministre de l'Intérieur.

Le sieur Langlois introduisit un recours pour excès de pouvoir devant la section du contentieux du Conseil d'État. Le débat, assez complexe, faisait naître trois questions.

1° La décision du Ministre de l'Intérieur confiant à un autre que l'organisateur de la loterie, — et cela dans un intérêt d'ordre public — le transport des émigrants, était-elle entachée d'excès de pouvoir?

2° Le concessionnaire pouvait-il demander des dommages-intérêts, à raison de la violation du contrat intervenu entre lui et l'administration?

3° Quelle était la juridiction compétente pour statuer sur cette question de dommages-intérêts?

68. — L'arrêt fut rendu le 15 mai 1856 (1), et le recours du sieur Langlois rejeté.

Sur la première question : l'arrêt ne dénie pas l'existence des conventions; il reconnaît que Langlois avait offert de se charger du transport des émigrants moyennant un prix déterminé, et que ses offres avaient été acceptées par l'administration. Mais il ajoute :

« Considérant, toutefois, que ces stipulations ne faisaient pas obstacle à ce que le Ministre de l'Intérieur, dans un intérêt d'ordre public, réglât les conditions du transport de cinq mille émigrants volontaires, prescrivit le mode dans lequel il serait effectué, — et même confiât à un autre qu'au sieur Langlois l'exécution de ce transport....., que

(1) *Recueil des Arrêts du Conseil d'État statuant au contentieux*, t. 26, 2^e série, p. 361.

la décision du Ministre a été prise dans les limites des pouvoirs qui lui appartiennent.

« Article premier. — Les requêtes susvisées du sieur Langlois sont rejetées.

Sur la deuxième question : l'arrêt réserve tous les droits du concessionnaire. « La décision du Ministre ne fait pas obstacle à ce que le sieur Langlois, s'il s'y croit fondé, fasse statuer par qui de droit entre lui et l'administration de la loterie sur l'indemnité à laquelle il prétend ».

Sur la troisième question : le Conseil d'État décide « que les contestations qui peuvent s'élever entre la loterie légalement constituée, et le gérant de cette loterie ne peuvent être soumises à la juridiction administrative.

69. — Cette dernière solution a été soulignée et précisée par un autre arrêt du Conseil d'État du 4 juin 1857, rendu à l'occasion du même litige : en effet, le sieur Langlois ayant assigné les liquidateurs de la loterie devant le tribunal de la Seine, le préfet de police éleva le conflit d'attributions. — L'arrêté de conflit fut annulé par le Conseil d'État. — Cette seconde décision était le corollaire nécessaire de la première (1).

70. — Ces solutions sont-elles complètement satisfaisantes ?

Sur la première et la deuxième, nous tombons d'accord avec le Conseil d'État. Le ministre pouvait se préoccuper de l'intérêt supérieur de la protection des émigrants, assurer le transport de ces derniers dans des conditions meil-

(1) Conseil d'État, 4 juillet 1857 [S., 53.2.377].

leures que celles qui avaient été stipulées aux accords intervenus avec le sieur Langlois; il n'avait pas le droit de les sacrifier.

Le Conseil d'État était d'autre part fondé à reconnaître le droit de Langlois à une indemnité; il était encore fondé à affirmer que le débat sur cette indemnité était de la compétence des tribunaux judiciaires.

Mais le Conseil d'État était-il également fondé à décider que le débat passe par dessus la tête de l'administration et que la responsabilité de l'État n'est pas engagée.

Sans doute les annotateurs de l'arrêt ont raison de dire qu'en principe, l'autorisation accordée par l'administration « a le caractère d'une simple permission, d'une simple *je n'empêche*, qui n'engage point la responsabilité de l'administration, et laisse toutes les conventions relatives à la loterie soumises à l'application des règles de droit commun et à la compétence judiciaire ».

Est-il bien sûr que l'acte administratif ne puisse pas se *dédoubler* dans certains cas, et présenter à côté d'un acte d'autorité *relatif à la loterie*, — acte à raison duquel l'administration n'encourt aucune responsabilité, — un acte de gestion *dont la loterie n'est que l'occasion*, et qui demeure justiciable des tribunaux de droit commun?

Les arrêlistes reconnaissent « qu'il peut, au premier abord, sembler exorbitant que le Ministre de l'Intérieur ait le droit de briser une convention portant sur un intérêt privé ».

Cette impression est la nôtre, et les arguments fournis contre elle ne suffisent pas à la détruire.

L'autorisation n'est pas un contrat; mais un contrat

peut y être joint, et dans ce cas, il doit avoir le sort de tous les actes de gestion émanés des administrateurs. « *Qui auctor est non se obligat* » d'accord, mais l'*auctor* peut sortir de son rôle et prendre des engagements personnels, qu'il ne peut rompre sans s'exposer à une condamnation en dommages intérêts.

Encore une fois, nous n'attaquons pas le principe affirmé plus haut par nous de l'inexistence d'une garantie à la charge de l'État en matière d'autorisation de loterie.

Mais nous prétendons, que sur une autorisation peut se greffer un contrat qui engage l'État, et que cette idée du « dédoublement de l'acte » aurait pu trouver son application dans l'affaire Langlois.

*
* *

71. — Les loteries étrangères peuvent-elles être autorisées lorsqu'elles ont pour but une œuvre de bienfaisance, ou d'encouragement aux arts ? Il n'y a, ni dans la loi de 1836, ni dans l'ordonnance de 1844, aucune disposition qui s'y oppose. Il est cependant admis dans la pratique administrative que l'on ne doit jamais autoriser une loterie étrangère. La preuve qu'il est avec ce principe des accommodements, c'est que le Ministre de l'Intérieur, en 1882, (avant le protectorat) a autorisé le placement en France des billets d'une loterie tunisienne destinée à la création d'établissements européens de bienfaisance. Mais il faut remarquer que l'autorisation n'a été donnée qu'exceptionnellement et à titre de simple tolérance « en raison du caractère international de la loterie, caractère qui, déjà,

avait motivé des autorisations analogues de la part de plusieurs gouvernements (1) »

SECTION II

Droit pénal.

§ 1. — LES TEXTES

72. — La sanction de l'interdiction générale des loteries a été formulée dans les articles 3 et 4 de la loi du 21 mai 1836, dans les articles 410 et 411 du Code pénal, enfin dans l'article 475-5° du même Code.

La loi de 1836, après avoir visé dans son article premier « les loteries de toute espèce » et défini dans son article 2° les faits qui doivent être réputés loteries poursuit ainsi dans les articles 3 et 4 :

« Art. 3. — La contravention à ces prohibitions sera punie des peines portées à l'article 410 du Code pénal.

« S'il s'agit de loteries d'immeubles, la confiscation prononcée par ledit article, sera remplacée à l'égard des « propriétaires de l'immeuble mis en loterie, par une « amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur estimative « de cet immeuble.

« En cas de seconde ou ultérieure condamnation, l'em-
« prisonnement et l'amende portés en l'article 410 pour-
« ront être élevés au double du maximum.

(1) Circ. Min., Int., 27 mai 1882 (*Bulletin officiel*, 1882, 187 et 188).

« Il pourra, dans tous les cas, être fait application de
« l'article 463 du Code pénal.

« Art. 4. — Ces peines seront encourues par les
« auteurs, entrepreneurs ou agents des loteries françaises
« ou étrangères, ou des opérations qui leur sont assimi-
« lées.

« Ceux qui auront colporté ou distribué des billets, ceux
« qui par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre
« moyen de publication, auront fait connaître l'existence
« de ces loteries, ou facilité l'émission des billets seront
« punis des peines portées en l'article 441 du Code pénal ;
« il sera fait application s'il y a lieu des deux dernières
« dispositions de l'article précédent » (élévation au double
du maximum en cas de récidive, et application de l'ar-
ticle 463).

Ces dispositions doivent être rapprochées des articles 410
et 441 qu'elles visent pour s'en approprier les pénalités :

« Art. 410. — Ceux qui auront tenu une maison de jeux
« de hasard, et y auront admis le public, soit librement,
« soit sur la présentation des intéressés, ou affiliés, les
« banquiers de cette maison, *tous ceux qui auront établi ou*
« *tenu des loteries non autorisées par la loi*, tous administra-
« teurs, préposés ou agents de ces établissements, seront
« punis d'un emprisonnement de deux mois au moins et
« de six mois au plus, et d'une amende de 100 francs à
« 6.000 francs.

« Les coupables pourront être de plus, à compter du
« jour où ils auront subi leur peine, interdits, pendant

« cinq ans au moins et dix ans au plus, des droits mentionnés en l'article 42 du présent code (1).

« Art. 411. — (Il est à remarquer que cet article ne parle pas des loteries, mais il doit être retenu néanmoins puisque la loi de 1836 le vise expressément) : Ceux qui « auront tenu des maisons de prêt sur gage ou nantissement sans autorisation légale, ou qui, ayant une autorisation, n'auront pas tenu un registre conforme aux « règlements, contenant de suite, sans aucun blanc ni « interligne, les sommes ou les objets prêtés, les noms, « domicile et profession des emprunteurs, la nature, la « qualité, la valeur des objets mis en nantissement, *seront* « *punis d'un emprisonnement de quinze jours au moins, de* « *trois mois au plus, et d'une amende de 100 francs à* « *2.000 francs...*

Cet article, qui ne s'occupe que des maisons de prêts sur gages, serait demeuré complètement étranger à notre matière, si le législateur n'eut jugé à propos d'en emprunter les pénalités pour les appliquer à ceux que nous pourrions appeler « les complices du délit de loterie ».

(1) Art 42 : Les tribunaux jugeant correctionnellement pourront, dans certains cas, interdire, en tout ou en partie l'exercice des droits civiques, civils et de famille, suivant : — 1° de vote et d'élection ; — 2° d'éligibilité ; — 3° d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré, ou autres fonctions publiques, ou aux emplois de l'administration, ou d'exercer ces fonctions ou emplois ; — 4° du port d'armes ; — 5° de vote et de suffrage dans les délibérations de famille ; — 6° d'être tuteur, curateur si ce n'est de ses enfants, et sur l'avis seulement de la famille ; — 7° d'être expert ou employé comme témoin dans les actes ; — 8° de témoignage en justice autrement que pour y faire de simples déclarations.

73. — D'autre part l'article 475, 5° Code pénal dispose :

« Art. 475. — Seront punis d'amende depuis 6 francs « jusqu'à 10 francs inclusivement ;

« ... 5° Ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, « chemins, places ou lieux publics, des jeux de loterie, ou « autres jeux de hasard ».

Il s'agit évidemment là, dans la pensée du législateur de soumettre à une autorisation administrative les opérations des humbles marchands ambulants qui installent sur leur éventaire forain un tourniquet que les joueurs mettent en mouvement avec l'espoir de gagner un sac de berlingots, une modeste porcelaine, ou un oiseau étranger, — ou les négociants qui promènent avec eux leur appareil, comme les marchands d'oublies.

Et il ne semble pas au premier coup d'œil, très difficile de discerner la sphère d'application de l'article 475-5° de celle des articles 410 et 411 du Code pénal.

Nous verrons cependant un peu plus loin que le classement des infractions qui tombent sous les sanctions des articles 3 et 4 de la loi de 1836 a soulevé des difficultés en doctrine et en jurisprudence (1).

Sans anticiper sur cette discussion nous devons constater dès à présent que certaines loteries sont des délits, tandis qu'il en existe d'autres dont l'établissement et la tenue ne constituent que de simples contraventions.

Mais il faut ici retenir une observation essentielle de Chauveau et Faustin Hélie : C'est que l'infraction prévue

(1) V. *infra*, n° 90.

par la loi est toute matérielle. C'est la forme, c'est le moyen qui est incriminé indépendamment des dangereux résultats qu'il peut produire...

« Si le législateur avait les yeux fixés sur ces fraudes qui menaçaient de toute part la société, il a circonscrit la mission du juge à la seule interdiction du moyen employé à ces sortes d'*escroqueries*; le juge n'a donc pas à s'occuper du but de la loterie, et de la moralité des spéculations auxquelles elle a servi; il ne doit rechercher que la loterie elle-même; son seul emploi constitue le délit » (1).

Il faut donc bien se garder, lorsque nous formulons la distinction des loteries-délits, et des loteries-contraventions, d'évoquer en ce qui concerne les loteries délits, la nécessité d'un élément intentionnel.

On se rend coupable du délit de loterie, avec les intentions les plus innocentes, et même les plus honorables du monde. Rigueur de la loi qui conduirait à des résultats aussi absurdes qu'injustes, si le législateur n'avait laissé aux tribunaux, la ressource de manier à propos l'article 463 du Code pénal (2).

§ 2. — LES INFRACTIONS PUNISSABLES

74. — A. Sont, aux termes de l'article 4 de la loi de 1836, punis des peines de l'article 410 du Code pénal « les auteurs, entrepreneurs, ou agents, des loteries françaises

(1) CHAUVEAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2114.

(2) En ce sens Cass. Belge, 18 juillet 1887 [BERTOUILLE et autres [S., 88.4.4].

ou étrangères ou des opérations qui leur sont assimilées. »

Ce ne sont plus seulement *les agences établies* pour vendre *par forme de loterie* des objets mobiliers ou immobiliers comme sous l'empire de la loi du 3 frimaire an VI qui tombent sous l'application des lois répressives ; ce n'est plus le fait d'avoir *établi ou tenu une loterie*, visé par l'article 410 du Code pénal, qui est atteint, c'est aussi le fait de la vente unique d'un meuble ou d'un immeuble par la voie du sort, c'est l'opération isolée dans laquelle on s'adresse au public pour faire naître l'espérance d'un « don de fortune, » qui est frappée par la législation contemporaine.

Il y a des quantités d'espèces qui ne peuvent prêter au moindre doute. D'autres au contraire, font naître des problèmes dont la solution est délicate.

Les réclames des journaux fournissent, au point de vue qui nous occupe, une ample matière à discussion. Nous avons eu déjà l'occasion, en étudiant les éléments constitutifs de la loterie, d'exposer un procès jugé contre le journal *l'Action* par la Cour de Lyon. (1) L'arrêt de la Cour de Lyon mérite la place à part que nous lui avons donnée, parce qu'il se prononce sur la question controversée, de savoir s'il peut exister un délit de loterie, lorsque les participants ne risquent ni la perte totale, ni même la perte partielle de leur mise.

75. — Étant admis ce principe que, pour qu'il y ait délit de loterie, il suffit de l'existence de la chance d'un gain

(1) V. *suprà*, p. 48 et 49.

attribué par la voie du sort sans risque corrélatif de la perte de la mise, on ne s'étonnera point que le journal *Le Gaulois* ait été condamné pour avoir offert en prime à ses abonnés, des billets de théâtre qui devaient être attribués par voie de tirage au sort (1). Le délit relevé à la charge du journal, était le fait d'avoir mis en vente des marchandises (les abonnements au journal), auxquelles étaient réunis des primes, ou autres bénéfices dûs au hasard, fait qui rentre dans les définitions de l'article 2 de la loi de 1836.

76. — Il est à remarquer que la plupart du temps, les combinaisons variées imaginées par les directeurs de journaux pour s'attirer la faveur de leurs abonnés, ou acheteurs tombent sous l'application des peines prononcées contre les loteries. Ainsi, sont punissables en tant que constituant l'organisation d'une loterie prohibée : 1° le fait par un journal d'inviter à passer dans ses bureaux ceux de ses lecteurs qui trouveront dans l'intérieur du journal, une note spéciale, les avisant d'une affaire importante ; 2° l'avis qui sous le titre de « nos surprises » rappelle que le journal réserve tous les jours, des surprises à plusieurs de ses lecteurs, en invitant ceux qui trouvent des convocations à l'intérieur, à se présenter aux bureaux du journal, alors que, d'autre part, le même journal contient des déclarations de personnes qui recon-

(1) Paris, 13 février 1883 (Symonet et Delaval) [S., 85.2.179]. La solution était relativement facile. Pourtant le Tribunal de la Seine avait jugé en sens contraire le 12 décembre 1882 (*Gaz. Pal.*, 83.1.156).

naissent avoir reçu par suite de la convocation trouvée dans leur journal une somme déterminée, ou un objet mobilier ; 3° le fait de fermer par un petit œillet en métal tous les numéros d'un journal, et de placer dans certains d'entre eux des bons donnant droit à ceux qui ont la chance de les trouver, soit à des sommes d'argent, soit à des dons en nature. (1)

En revanche, le fait de donner en prime aux acheteurs d'une marchandise, — de livres dans l'espèce soumise à la Cour, — des billets d'une loterie autorisée, est parfaitement licite, et ne constitue point le délit prévu par la loi de 1836. Ils s'agissait dans l'espèce de MM. Pagnerre, Furne et Plon, qui, en fondant tant à Paris qu'en province des maisons pour la vente des ouvrages édités par eux accompagnaient la livraison de leurs marchandises de la remise de billets de la « loterie nationale des artistes » (loterie autorisée) et qui faisaient dans les journaux et autrement, une grande publicité à cette combinaison.

MM. Pagnerre, Furne et Plon, furent condamnés successivement par la Cour de Paris à 100 francs d'amende chacun sous prétexte que la combinaison qu'ils offraient au public constituait l'établissement d'une loterie non autorisée (2).

Nos éditeurs formèrent un pourvoi en Cassation. L'arrêt de la Cour de Paris fut cassé et l'affaire renvoyée devant la Cour d'Orléans qui donna gain de cause à MM. Pagnerre, Furne et Plon (3).

(1) Lyon, 30 juin 1885 [Mon. Lyon, 21 juillet 1885].

(2) Paris, 15 juin 1850.

(3) Cass., 9 août 1850 [S., 50.1.689]; Orléans, 1^{er} octobre 1850, S., sous arrêt. Cass. précité].

77. — N'existe-il pas une contradiction entre cette décision et un jugement du tribunal de la Seine du 18 janvier 1877, d'après lequel le directeur d'un journal qui, pour obtenir des abonnements, offre comme prime à ses abonnés de les faire participer aux chances du tirage d'une obligation d'un emprunt autorisé remboursable avec lots, se rend coupable des délits de création et d'annonces d'une sous-loterie non autorisée? (1)

La Cour de Cassation a décidé par arrêt des 10 février et 24 mars 1866, (2) que l'émission de billets représentant une fraction de valeurs à lots, est considérée comme une loterie, si elle est faite à un prix inférieur à la somme précise fixée par la loi comme condition de la création d'obligations à primes (3).

C'est cette doctrine qui a été appliquée par le jugement du Tribunal de la Seine précité.

Il y avait en effet, dans l'opération incriminée, création de petites coupures d'obligations à lots dans des conditions de fractionnement différentes de celles qui avaient été prescrites par le législateur.

78. — La question nous semble mal posée : si tous les abonnés d'un journal reçoivent, à titre de prime, un numéro qui leur donne droit au partage égal des lots afférant à un certain nombre d'obligations, l'opération n'est point une loterie prohibée, car elle ne superpose point l'aléa d'une loterie non autorisée à l'aléa d'une

(1) Trib. corr. de la Seine, 18 janvier 1877; [D., 77.3.440].

(2) Cass., 10 février 1866 [S., 66.4.340].

(3) Cass., 24 mars 1866 [S., 66.4.340].

loterie autorisée. Si, au contraire, les abonnés du journal reçoivent des numéros dont quelques-uns seulement — un seul peut-être — désignés par le sort, seront appelés à recueillir le bénéfice des lots acquis aux valeurs offertes en prime, l'opération présentera le caractère d'une loterie non autorisée greffée sur une loterie autorisée, et les pénalités de l'article 440 seront encourues.

Supposons, pour fixer les idées, un journal qui a 250.000 abonnés et qui leur offre à titre de prime la participation égale au tirage d'un certain nombre de bons du canal de Panama, de telle sorte que, si l'un de ces bons gagnait le gros lot de 500.000 francs, chacun des abonnés aurait droit à 2 francs, il n'y aurait pas loterie prohibée. Si, au contraire, on avait distribué aux abonnés des numéros et que parmi les porteurs de ces numéros, un tirage au sort désignât le bénéficiaire du gros lot échu à l'une des obligations offertes en prime, il y aurait contravention à la loi de 1836.

Telle est à notre sens la logique. Telle n'est pas la jurisprudence. Celle-ci s'est affirmée notamment dans l'arrêt précité du 24 mars 1866, dans des conditions bien connues.

Le banquier Alphonse Millaud, le créateur du *Petit Journal*, avait ouvert à Paris une souscription publique pour l'émission de titres appelés par lui *certificats de un dixième d'obligation de l'emprunt mexicain*, titres qu'il livrait au prix de 35 francs l'un (les titres de l'emprunt étaient émis à 340 francs, et le rédacteur en chef du *Petit Journal* Léo Lespès (Timothée Trimm) menait une campagne bruyante en faveur du placement de ces titres)

La Cour de Paris et la Cour de cassation trouvèrent successivement que cette opération consistait pour ainsi dire à découper les billets d'une loterie autorisée (l'emprunt mexicain) en billets d'une loterie non autorisée (l'émission des dixièmes).

Au fond le point de vue n'est pas très exact. Ce n'est pas l'émetteur de coupures qui a fait une loterie, c'est l'État ou l'établissement emprunteur. Le « découpeur » ne fait que mettre la loterie à la portée des petites bourses — généralement en se réservant ou en s'assurant indirectement un bénéfice.

Que l'opération soit dangereuse en elle-même, nous n'y contredirons pas, mais nous pensons que c'est faute de mieux que, pour l'interdire, on lui a appliqué les prohibitions et les répressions de la loi de 1836.

Cette jurisprudence peut se réclamer de conditions utilitaires très puissantes ; elle a invoqué non sans raison la vulgarisation du jeu dont l'opération incriminée tend à répandre le goût dans les classes pauvres, la substitution aux titres demeurés entre les mains du banquier, d'autres titres livrés au public et qui ressemblent assez à des billets de loterie, — le danger qui peut se présenter, et qui s'est présenté en effet un certain nombre de fois, d'émissions de certificats créés par un banquier véreux qui n'avait ni les titres correspondants, ni les moyens de se les procurer. Elle est bien établie (1). Au fond, elle est à côté de notre

(1) Cass., 10 février 1866 (COUSSET) ; Paris, 28 décembre 1865 et Cass., 24 mars 1866 (MILLAUD) ; Cass., 4 mai 1866 (DETAILLE) ; Cass., 8 juillet 1882 et Besançon, 30 novembre 1882 (LAMARRE) ; Limoges,

matière, dans laquelle les tribunaux la font rentrer par un procédé quelque peu artificiel.

Nous ne voulons pas pousser plus loin ces observations qui nous entraîneraient en dehors du cadre de notre étude. La vente des valeurs à lots a sa littérature juridique spéciale sur laquelle nous ne voulons pas empiéter.

*
* * *

79. — B. Sont aux termes du 2^e alinéa de l'article 4 de la loi de 1836 punis des peines de l'article 411 du Code pénal, « ceux qui auront distribué ou colporté des billets ; ceux qui, par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre moyen de publication, auront fait connaître l'existence de ces loteries, ou facilité l'émission des billets... »

On pourrait dire en deux mots que ce second alinéa vise les complices du délit de loterie.

Comme on le voit, par une singularité de la loi de 1836 et contrairement au principe général de l'article 59, les auteurs et les complices du délit de loterie non autorisée ne sont pas punis de la même peine.

Les auteurs tombent sous l'application de l'article 410 qui prononce un emprisonnement de 2 à 6 mois, et une amende de 100 à 6.000 francs.

Les complices sont frappés d'une peine de 15 jours à 3 mois d'emprisonnement, et d'une amende de 100 à 2.000 francs, édictés l'un et l'autre par l'article 411 qui,

1^{er} mai 1884 (CAZEAUX); Nancy, 4^{er} avril 1886 (LÉGER); etc., etc. (Commentés par BARATTE, *La vente à crédit des valeurs à lots*).

comme il a été dit, n'a nullement trait aux loteries mais aux maisons de prêts sur gage (1).

De là, la nécessité parfois assez délicate, de distinguer les auteurs des complices.

On peut même se demander si certains complices du délit de loterie ne seraient pas punis comme les auteurs, tandis que l'atténuation de peine qui résulte du 2^e alinéa de l'article 4 de la loi de 1836 ne profiterait qu'à certains complices du délit de loterie, et non à tous.

C'est l'avis de M. Garraud (2).

D'après M. Garraud, en matière de loterie comme en toute autre matière, les *complices* du délit seraient tous ceux qui y ont participé par l'un des moyens spécifiés dans l'article 60 du Code pénal. Le droit commun leur serait applicable, c'est-à-dire l'article 59 du Code pénal :

« Les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs... »

Mais le paragraphe 2 de l'article 4 de la loi de 1836 prévoit une forme de complicité qui est punie d'une peine inférieure à celle de la participation directe à l'organisation d'une loterie : « Ceux qui auront colporté ou distribué les billets, porte ce texte, ceux qui par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre moyen de publication, auront

(1) Ces dispositions d'aspect quelque peu incohérent se retrouvent à diverses reprises dans notre législation pénale. C'est ainsi que par l'application de l'article 463, des crimes qui n'ont rien de commun avec le vol, attentats aux mœurs, coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort sans intention de la donner, etc., se trouvent punis des peines de l'article 401 qui vise les vols, larcins et filouteries.

(2) GARRAUD, t. VI, n° 2615.

fait connaître l'existence des loteries ou facilité l'émission des billets, seront punis des peines portées en l'article 444 du Code pénal; il sera fait application, s'il y a lieu, des deux dernières dispositions de l'article précédent. » Deux catégories de faits sont ainsi assimilées. La première consiste à colporter ou distribuer les billets de loterie; par conséquent, elle est constituée aussi bien par le fait d'offrir ou de mettre en vente des valeurs assimilées à des billets de loterie, que par le fait de les vendre (1). La seconde consiste à faire connaître l'existence des loteries françaises ou étrangères, ou à avoir facilité leur émission par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre moyen de publication (2).

80. — Colportage et publication : Le colportage et la publication, qui d'après M. Garraud seraient les deux cas de complicité atténuée, qui d'après nous seraient les seuls véritables cas de complicité en matière de loterie (les autres faits constituant, au point de vue pratique, des actes de coaction) ne présentent pas le même intérêt au point de vue de l'étude juridique.

Il y a fort peu de choses à dire du colportage ou de la distribution des billets. Nous remarquerons seulement qu'avant la loi de 1836, le simple fait de colporter dans des lieux publics des billets de loterie n'était point assimilé au délit d'établissement, ou de tenue d'une loterie non auto-

(1) Cass., 9 décembre 1887 (D., 88.1.491).

(2) GARRAUD, *loc. cit.*

risée. C'était une simple contravention tombant sous l'application de l'article 475, 5° du Code pénal (1).

Aujourd'hui, c'est un acte visé par l'article 4, 2° alinéa de la loi de 1836. Il n'est donc pas douteux que celui qui recevrait des mises, et les transmettrait à un bureau de loterie étranger encourrait les pénalités édictées dans l'article 441 du Code pénal (2).

Le délit de « publication de loterie » a au contraire soulevé, tant avant la loi de 1836 que depuis, des débats intéressants et provoqué des décisions judiciaires qui méritent toute notre attention.

On s'est demandé notamment si le fait par un journal de publier la liste des numéros sortis au tirage d'une loterie tombait sous l'application des articles 440 et 441 ? Cette question est ordinairement résolue par une distinction ingénieuse, tirée de l'intention du législateur. Ce que la loi de 1836 a voulu empêcher, c'est la propagande par le journal. C'est la sollicitation directe ou indirecte au public par la voie de la presse, dont le but est d'inviter les individus à prendre des billets en faisant briller à leurs yeux les chances de gain qui éveillent leur cupidité. Si le tirage est définitif et met fin à la loterie, sa publication est inoffensive, elle ne saurait être considérée comme un fait de propagande en faveur d'une opération qui est consommée, qui n'existe plus.

Au contraire, la publication d'un tirage partiel, tomberait sous l'application de la loi. On sait que les « pochettes

(1) Cass., 23 février 1827 (D., 27.1.151).

(2) HILD, *Rép. Labori*, v° Loterie, n° 17.

nationales » ou les billets particuliers des loteries autorisées ne s'enlèvent pas aussi facilement que le désireraient leurs organisateurs. Les « derniers billets » ne s'écoulent bien souvent qu'à force de réclames. Or la meilleure des réclames, la plus efficace des propagandes, c'est la publication des numéros sortis aux tirages partiels. Combien de gens qui n'avaient pas pris de billets de *la loterie de la Presse*, se sont hâtés de s'en procurer lorsqu'après le premier tirage, ils ont appris par les journaux l'heureuse fortune de la *cantinière* favorisée par le sort !

De là cette conséquence que lorsqu'une loterie est permanente comme la loterie hongroise, la loterie de Hambourg etc, il y a toujours délit (parce qu'il y a toujours fait de propagande) à publier les résultats des tirages. C'est du reste ce qu'a décidé le tribunal correctionnel de la Seine par un jugement du 5 mars 1892 (1).

81. — Plus indulgente, la Cour de cassation de Belgique a décidé que des avis insérés dans un journal qui se bornent à indiquer le résultat des tirages de certaines loteries non autorisées, sans renseigner le public sur les conditions d'existence de celles-ci, et sans faire connaître l'importance ni le nombre des tirages à venir, ne tombaient pas sous l'application de l'article 303 du Code pénal belge qui correspond à notre article 4 de la loi du 21 mai 1836 (2).

82. — L'imprimeur du journal poursuivi pour avoir

(1) Journal *Le Droit* des 28 et 29 mars 1892.

(2) Cas. Belge, 18 juillet 1887 (VINCENT) [S., 88.4.6].

annoncé une loterie non autorisée, est pénalement responsable, et ne pourrait se retrancher derrière les dispositions de la loi sur la presse (loi du 29 juillet 1881). Si cette loi dispose que l'imprimeur ne peut être poursuivi qu'à défaut du gérant, ce n'est qu'au regard des délits qu'elle prévoit (1).

Les affiches tombent également sous l'application de la loi.



83. — Loteries étrangères « Il ne suffisait pas de prescrire toute espèce de loterie; il fallait prohiber en même temps en France l'exploitation d'une loterie établie en pays étranger. C'est contre ce jeu des loteries étrangères que nos anciennes ordonnances et les arrêts du Parlement portaient les peines les plus sévères. Les lois des 9 vendémiaire et 9 germinal an VI prohibaient tout *établissement* d'une loterie étrangère, et le fait d'avoir tenu la banque pour une loterie de cette nature (2).

84. — L'arrêt du Conseil du 20 septembre 1676 était le seul texte qui eût prévu la publication et l'affiche des loteries étrangères dans le royaume, — si bien que la Cour de Cassation, pour prévenir cette publication, s'était crue obligée de recourir à ses dispositions, dans une espèce qui lui avait été déferée en 1835 (3).

Cet arrêt est assez curieux à étudier. Le journal le

(1) Cass., 9 janvier 1885 [D., 86.1.183].

(2) CHAUVEAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2111.

(3) Cass., 5 décembre 1835 [S., 35.1.913].

Figaro avait annoncé la « vente par actions » du château de Theresienbad près de Meidling.

Il est probable que le journal n'ignorait pas la portée de l'annonce à laquelle il avait prêté l'hospitalité de ses colonnes.

Mais quelle législation prohibitive et répressive fallait-il appliquer au délinquant ? — (Nous employons le mot délinquant dans son acception la plus large).

L'article 410 du Code pénal ? La Cour de cassation n'en crût rien : « Attendu, dit-elle, que l'article 410 du Code pénal sur lequel est fondé le pourvoi (du ministère public) ne concerne que ceux qui auront *établi* ou *tenu* en France des loteries non autorisées... »

Mais il restait une ressource : l'article 471 du Code pénal, portant : « seront punis d'amende depuis un franc jusqu'à cinq francs inclusivement..... 15° Ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative.

« Attendu en droit, décide la Cour suprême, que l'arrêt du Conseil du 20 septembre 1776, est un acte de la puissance souveraine et qu'il a été publiquement exécuté dans le royaume.

« Attendu que toutes les lois subséquentes et notamment celles du 30 septembre 1797 et du 29 mars 1798 (9 vendémiaire et 9 germinal an VI) ont continué de prohiber les loteries étrangères.

« Que les anciennes lois, ordonnances et règlements sur les loteries non autorisées se trouvent maintenues 1° par l'article 484 du Code pénal ; 2° par l'avis du Conseil d'État du 8 février 1812 ; 3° par l'article 1^{er} de la loi du

21 décembre 1814 et les différentes lois sur les finances qui ont été promulguées postérieurement.... »

Il est certain que le passé, dans l'espèce, se liait assez bien au présent par une chaîne ininterrompue de documents législatifs. Néanmoins, toutes les fois que nous nous trouvons en présence d'une jurisprudence qui prend pour base quelque vieille prohibition de l'Ancien Régime, nous ne pouvons nous défendre d'une vague appréhension.

On n'est jamais sûr que l'acte que l'on croit pouvoir accomplir sans violer la législation de son pays, ne tombe pas sous l'application de quelque ordonnance de Dagobert ou d'un de ses prédécesseurs...

D'ailleurs le Figaro s'en tira à bon compte : l'article 410 du Code pénal ne s'appliquant point, le fait qui lui était reproché devenait une simple contravention — de la catégorie la plus humble, — et l'exposait tout au plus à 5 francs d'amende.

85. — L'article 4 de la loi de 1836 a fait disparaître toutes ces difficultés.

« Ces peines (les peines de l'article 410 Code pénal), dit notre article, seront encourues par les auteurs, entrepreneurs, ou agents des loteries françaises et étrangères ou des opérations qui leur sont assimilées. Ceux qui auront colporté ou distribué des billets *ceux qui par des avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication auront fait connaître l'existence de ces loteries ou facilité l'émission des billets*, seront punis des peines portées en l'article 411 du Code pénal... »

Les foudres de l'article 4 n'ont pas fait grand mal à ceux

qu'elles menaçaient, et nous pourrions dire, en employant le langage de Loyseau, que les loteries étrangères n'ont jamais été « en si grand desbord » en France que maintenant.

Quel est en effet le citoyen respectueux des lois de son pays qui n'a vu, à certaines heures, sa retraite envahie par les prospectus alléchants, de la loterie de Hambourg, de la loterie de Brunswick Lunebourg, ou de toute autre loterie tudesque ? qui n'a été en butte aux séductions de cette pluie de marks qui ruisselle dans la correspondance des *Kollektors*, *Unter kollektors*, ou autres agents chargés de drainer au profit de l'étranger le contenu de nos bas de laine toujours quelque peu troués ?

Chauveau et Faustin Hélie avouent que, depuis la promulgation de l'article 4 de la loi de 1836, plusieurs moyens ont été employés pour éluder ces prohibitions ; il convient d'ajouter qu'ils n'ont pas été employés sans succès. « Les ventes d'immeubles étrangers ont été annoncées, mais sans que l'annonce fit connaître que ces ventes étaient faites par forme de loteries ; — des billets ont été envoyés par la voie de la poste, au domicile même des citoyens ; enfin l'adresse de ces banquiers a été annoncée dans les journaux, sans ajouter l'objet véritable de cet avis. Évidemment, les journaux connaissent très bien le but des annonces qui leur sont remises : ils savent qu'on veut éviter l'application de la loi pénale, et qu'ils peuvent être atteints par les dispositions répressives de cette loi, comme ayant facilité l'émission des billets.

« L'envoi des billets par la voie de la poste doit également donner lieu à la saisie des billets et à l'instruction

d'une procédure contre les expéditeurs. Le délit en effet, est évident, soit qu'on considère cet envoi comme une distribution de billets d'une loterie étrangère, ou comme une annonce de cette loterie; et le seul moyen d'en prévenir les effets est de faire ordonner par la voie d'une information, la saisie ou la destruction des billets ou prospectus. »

86. — L'envahissement des loteries étrangères, bien qu'il fut alors moins menaçant qu'aujourd'hui a provoqué en 1877 l'envoi d'une circulaire du Ministre de la Justice aux procureurs généraux et aux chefs de parquet.

« Depuis quelques temps, dit le garde des sceaux dans cette note, des journaux français publient des annonces relatives à des loteries étrangères, notamment à la loterie de Hambourg. Cet abus menace de prendre des proportions d'autant plus grandes que la convention postale passée entre la France et l'Allemagne rend facile aujourd'hui l'envoi de petites sommes d'argent d'un pays à l'autre. Le Consul général de France à Hambourg, reçoit journellement des demandes de renseignements qui lui sont adressées de diverses parties de notre territoire, par des personnes désireuses de prendre part à la loterie établie dans cette ville.

« A la date du 9 mars 1876, la chancellerie a fait insérer au *Journal officiel* un avis ayant pour but de rappeler les prescriptions de l'article 4 de la loi du 21 mai 1836 et des articles 410 et 411 du code pénal.

« Il importe que les chefs de parquet surveillent attentivement les journaux ou autres publications qui cherche-

raient à répandre en France les billets de loteries étrangères, et que des poursuites soient exercées contre les agents de ces loteries ou des opérations qui leur sont assimilées, contre ceux qui colportent ou distribuent des billets, contre les personnes enfin qui par des avis, annonces, affiches, ou par tout autre moyen de publication, font connaître l'existence desdites loteries, en facilitent l'émission des billets.

Il convient de se reporter à cet égard aux prescriptions des circulaires du 27 juillet 1836 et du 11 août 1863. (1) »

Il ne paraît pas que cette circulaire ait produit des effets très appréciables.

*
* *

87. — Avant de terminer cette partie de notre étude, nous voudrions dire quelques mots d'une opération pratiquée sur les champs de course : « Le pari à la poule, ou pari au chapeau. »

Le pari mutuel simple n'est pas une loterie, puisque le sort ne décide ni de l'attribution du cheval qui est librement choisi par le joueur, ni du résultat de la course.

Mais en est-il de même du « pari au chapeau » dans lequel le cheval est attribué au joueur par le sort? Évidemment non. Les caractères de la loterie se rencontrent manifestement dans cette opération.

La Cour de Cassation ne s'y est pas méprise, et dans son arrêt du 18 juin 1875 (2) elle a distingué : 1° les paris licites, 2° ceux qui constituent des jeux de hasard : 3° les

(1) *Journal de droit international privé*, 1877, p. 103.

(2) Cass., 18 juin 1875 (OLLER) [S., 75.1.386].

poules qui sont à la fois des loteries ,et des jeux de hasard, tombant à un double titre sous l'application de l'article 410 du Code pénal.

§ 3. — LES PÉNALITÉS.

88. — Nous avons exposé au début de cette section les pénalités qui peuvent être encourues par ceux qui contreviennent aux prohibitions de la loi de 1836 : Deux mois à six mois de prison, une amende de cent francs à six mille francs pour les auteurs du délit, et même, d'après M. Garraud, pour les complices autres que ceux visés par le 2^e alinéa de l'article 4 de la loi (410, C. P.). — Pour ces derniers, un emprisonnement de quinze jours à trois mois, une amende de cent francs à deux mille francs (411, C. P.).

Le caractère original du système pénal établi par la loi de 1836 réside dans le 2^e alinéa de son article 3.

« S'il s'agit de loteries d'immeubles, la confiscation prononcée par ledit article (410, C. P.) sera remplacée, à l'égard des propriétaires de l'immeuble mis en loterie, par une amende qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de cet immeuble. En cas de seconde ou ultérieure condamnation, l'emprisonnement et l'amende portés en l'article 410 pourront être élevés jusqu'au double du maximum. — Il pourra dans tous les cas être fait application de l'article 463 du Code pénal. »

Cette disposition a été édictée pour mettre fin aux incertitudes, résultant de l'article 410 du Code pénal où il n'est

question que de la confiscation des « meubles, instruments, ustensiles, appareils employés ou destinés au service des jeux ou des loteries, meubles ou effets mobiliers dont les lieux seront garnis ou décorés ».

89. — L'article 3 inspire à MM. Chauveau et Faustin Hélie des réflexions auxquelles nous nous associons, mais que nos auteurs ont le tort de laisser sans conclusion : « L'amende, disent Chauveau et Faustin Hélie, que cet article (l'art. 3) substitué à la confiscation spéciale, lorsqu'il s'agit de loteries d'immeubles peut être considérée elle-même, à raison du taux auquel elle peut être élevée, comme une véritable confiscation ; mais nous avons vu, en traitant de la confiscation spéciale, que la confiscation des objets qui ont été l'instrument, ou la matière des délits ou des crimes est formellement autorisée par la loi. Ce n'est donc pas sous ce rapport, que cette décision pourrait être critiquée ; mais peut-être pourrait-elle l'être parce qu'elle abandonne presque sans limite à l'arbitraire des tribunaux la fixation d'une amende qui peut atteindre le chiffre le plus élevé, parce qu'elle n'établit aucune règle pour la distribution de cette peine, enfin, parce qu'elle lui donne pour base la valeur estimative d'un immeuble, en laissant cette estimation au pouvoir discrétionnaire des juges. Le législateur a pensé qu'il fallait en cette matière, laisser aux juges une espèce de pouvoir en quelque sorte discrétionnaire » (1).

90. — Les travaux préliminaires de la loi de 1836 ont

(1) CHAUXEAU et Faustin HÉLIE, *op. cit.*, t. V, n° 2110.

fait naître une question assez délicate : il résulte en effet de ces travaux que le législateur, en soumettant les auteurs du délit de loterie aux pénalités de l'article 440 du Code pénal, les complices aux pénalités de l'article 441 n'a pas entendu pour cela rendre inapplicable l'article 475 § 5 qui punit d'une amende de 6 à 10 francs « ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics des *jeux de loterie* ou autres jeux de hasard ».

On peut, en présence de la coexistence de ces dispositions répressives, se demander s'il convient d'appliquer aux loteries tenues dans un *lieu public*, dans un café par exemple, les peines des articles 440 et 441, ou celles de l'article 475 § 5. On peut mettre en loterie dans un lieu public un ou plusieurs objets d'une valeur importante. — On peut tirer au sort dans une maison particulière, l'attribution de quelques bagatelles. Le premier de ces deux faits est beaucoup plus grave que le second, néanmoins, si l'on prend la loi à la lettre, c'est lui qui constituera une simple contravention, tandis que le second sera qualifié délit.

91. — A quel critérium devra-t-on recourir pour décider s'il y a délit ou simple contravention ? Faudra-t-il dire comme le fit M. Dubois d'Angers au cours de la discussion de la loi de 1836, que cette loi s'applique aux grandes loteries et l'article 475 aux petites ? Mais où finissent les *petites* loteries, où commencent les *grandes* ? La mise en loterie d'un objet d'une valeur de 500 francs est-elle une grande ou une petite loterie ?

Suffirait-il pour échapper aux articles 440 et 441, de

choisir pour l'organisation d'une loterie d'immeubles, ou d'une somme élevée, un lieu public, comme par exemple un théâtre? « Évidemment non, dit M. Duvergier : ... le ministère public réclamerait en ce cas l'application des peines sévères des articles 440 et 441..... »

C'est une affirmation; ce n'est pas un raisonnement. Pour nous, le critérium de la distinction doit se tirer de la publicité, ou de la clandestinité du fait incriminé. Si le fait a paru moins grave au législateur lorsqu'il se produit dans un lieu public, c'est que les lieux publics sont placés sous la surveillance constante de la police, et que, par conséquent, la répression de l'infraction, est particulièrement facile. — La loterie dans une maison privée échappe à la surveillance, et se présente, en conséquence, dans des conditions plus dangereuses. C'est pour cela que le législateur s'est montré sévère à son égard. — D'ailleurs l'application de l'article 463 Code pénal corrigera ce que notre système pourrait avoir de choquant, puisqu'il permet de réduire en pratique à un franc d'amende les peines théoriquement édictées par les articles 440 et 441.

SECTION III

Droit civil.

§ 1^{er}. — LOTERIES PROHIBÉES.

92. — Notre matière est dominée, au point de vue civil par ce principe que toute opération faite au mépris

des lois d'ordre public est frappée de nullité. La loi prohibitive des loteries, présentant précisément ce caractère, il s'ensuit que la nullité des conventions qui ont la loterie pour base est une nullité absolue. Toutes les parties intéressées peuvent l'invoquer, aussi bien le promoteur de la loterie, qui peut se retrancher derrière la prohibition légale pour se refuser à l'exécution des engagements qu'il a contractés, que les participants qui peuvent se dispenser de payer le montant des billets qu'ils auraient, — ce qui ne se présente guère dans la pratique, — achetés à crédit.

Ces principes ont été consacrés à diverses reprises par la jurisprudence. C'est ainsi qu'en 1829, un château ayant été mis en loterie en Italie, l'entrepreneur de cette loterie se vit refuser par la Cour de Paris une condamnation au montant de traites qui lui avaient été données en paiement par des souscripteurs de billets (1). — Qu'en 1868 un sieur Geiger fut débouté d'une demande en paiement des sommes qu'il avait déboursées pour l'impression des billets et des prospectus d'une loterie étrangère (2).

93. — Il convient d'ailleurs, de distinguer trois hypothèses :

Première hypothèse. — Le contrat n'a reçu de part ni d'autre, aucun commencement d'exécution : aucune difficulté dans ce cas. Non seulement les parties peuvent se dispenser de tenir leurs engagements réciproques, mais elles le doivent, et ne s'exposent ainsi à aucune condamnation en dommages-intérêts.

(1) Paris, 25 juin 1829, AGUIER [S., 29.2.341].

(2) Paris, 29 décembre 1868 [S., 69.2.53].

Deuxième hypothèse. — La convention a été entièrement exécutée de part et d'autre. C'est-à-dire que les billets ont été payés, le lot promis a été remis. Ne peut-on soutenir que la loterie constituant une manifestation du jeu, il n'y a, de part et d'autre, possibilité d'aucune action en restitution puisque l'article 1967, Code civil, ne permet pas la réclamation en justice des dettes de jeu volontairement acquittées ?

Cette question a soulevé en doctrine une vive controverse. Controverse très générale d'ailleurs, qui dépasse de beaucoup la matière des loteries.

Il ne s'agit en effet de rien moins que de savoir si l'existence d'une *causa turpis* ou *injusta* de la part des deux contractants fait aujourd'hui, comme en droit romain, obstacle à la *condictio ob injustam causam*, ou si la règle romaine n'a pas été écartée par l'article 1376 qui dispose en termes généraux que « celui qui reçoit par erreur, ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, s'oblige à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu. »

La question que nous posons en matière de loteries n'est qu'un aspect du problème général.

Si la règle romaine a subsisté (Pothier l'enseignait encore), lorsque le contrat de loterie a été exécuté de part et d'autre, aucune répétition n'est possible : « *Ubi autem et dantis et accipientis turpitudine versatur non posse repeti dicimus* (1) » — texte qui peut être complété par cet autre : « *si quis indebitum ignorans solvit, condicere potest, sed si sciens se non debere solvit, cessat repetitio* (2) ». L'une des parties ne

(1) Dig. *De conditione obturpem vel injustam causam*. L. 3 (PAUL).

(2) Dig. *De conditione indebiti*, L. 1, § 1 (ULPIEN).

pourra pas répéter le prix des billets payés, l'autre ne pourra pas répéter le montant d'un lot versé.

Si au contraire, on applique l'article 1376 qui oblige, sans distinction, celui qui a reçu sciemment ce qui ne lui est pas dû à restituer ce qu'il a reçu, la répétition réciproque doit être admise.

C'est l'opinion admise par Demolombe : « deux arguments, dit-il, nous déterminent :

« D'autre part, l'article 1131 dispose dans les termes les plus absolus que l'obligation sur une cause illicite ne peut avoir aucun effet. Or cette obligation aurait un effet au contraire, et même un effet très important, si elle faisait obstacle à la répétition ; donc il résulte du texte même (de l'art. 1131) qu'elle ne saurait y faire obstacle.

« D'autre part, les plus hautes considérations d'intérêt public, nous paraissent exiger aussi que ces obligations soient considérées, de la façon la plus radicale, comme destituées de toute valeur juridique, et qu'elles ne puissent engendrer aucun droit (1) ».

Marcadé écrit de son côté : « S'il y avait immoralité, opposition à la loi ou aux bonnes mœurs, de la part de chacune des parties, le promettant qui a exécuté, pourrait-il revenir sur son exécution ? Beaucoup de jurisconsultes (2), suivant la doctrine du droit romain et de Pothier, répondent négativement :

(1) DEMOLOMBE, t. XXIV, n° 382.

(2) POTHIER, *Oblig.*, t. I, n° 43 et TOULLIER, t. VI, n° 126 ; Paul PONT, *Petits contrats*, t. I, n° 663 ; AUBRY et RAU, t. IV, page 739, § 442 bis, note 8, etc.

« Nous ne pourrions adopter ce système qui nous paraît aussi contraire à l'intérêt social, qu'au texte de la loi.

« L'article 1376 ne distingue pas..... (1) »

Il y a entre le jeu et la loterie, une différence essentielle. Le jeu n'est pas interdit. La loterie au contraire est prohibée. Le jeu n'est pas un délit. La loterie est un délit; l'assimilation, comme on le voit, n'est pas possible. Ce n'est donc pas l'article 1967 qui s'applique en cas d'exécution par les parties du contrat de loterie, c'est l'article 1131 ; — c'est aussi l'article 1376.

La question ne paraît pas s'être jamais posée spécialement devant les tribunaux en matière de loterie. Quant à la solution de la question générale qui domine absolument, en la matière, le problème particulier, les tribunaux ont manifesté successivement deux tendances bien caractérisées.

Dans le principe, subissant l'influence traditionnelle de Pothier et du droit romain, les tribunaux ont maintenu le *statu quo* qui se formule, dans le cas où il y a des deux parts *turpis causa*, comme dans le cas très analogue où il y a des deux parts, absence de droit, dans l'adage « *in pari causa melior est causa possidentis* ».

Mais, sur cette question, un revirement notable s'est produit dans la jurisprudence : on ne voit plus là qu'un cas particulier de répétition de l'indû, et la Cour de cassation décide aujourd'hui, en repoussant toute distinction, que ce qui est payé en exécution d'une convention nulle

(1) MARCADÉ, sur l'art. 1133, C. civ.

comme n'ayant pas de cause, ou ayant une cause illicite, n'est pas dû et est en conséquence sujet à répétition (1).

Concluons donc, en ce qui concerne notre matière, que lorsque le contrat de loterie a reçu de part et d'autre, sa complète exécution, les prestations réciproquement fournies peuvent être répétées.

Troisième hypothèse. — La convention a été partiellement exécutée ; il suffit alors aux parties de rembourser tout ce qu'elles ont reçu en vertu de cette convention, et de la considérer pour l'avenir comme nulle et non avenue. Pour les raisons qui viennent d'être précédemment exposées, le remboursement pourrait être exigé en justice (2).

*
* *

94. — Nous ne nous sommes placés jusqu'ici qu'au point de vue des loteries prohibées. Que faut-il décider au regard des loteries étrangères ?

L'acheteur d'un billet de loterie étrangère, par ce fait que la loterie n'est pas autorisée en France, ne perd pas le droit de poursuivre à l'étranger, la délivrance du lot : ce rapport juridique ne saurait, sur notre territoire, servir de base à une action ou permettre une mesure d'exécution, mais le droit est plutôt paralysé qu'éteint. Son titulaire peut obtenir dans le pays où la loterie est autorisée, — à Hambourg par exemple s'il s'agit de la loterie de Hambourg — un jugement de condamnation.

(1) Cass. 11 février 1884 [S., 84.1.265]; Trib. de Lyon, 5 juillet 1884 [S., 84.2.49].

(2) Douai, 6 août 1883 [*J. de Droit international privé*, 84.1.90]. — Trib. de la Seine, 9 janvier 1891 [*J. Le Droit*, 14 mars 1891].

Seulement le Français créancier ne pourrait, en ce cas, user du bénéfice de l'article 14 du Code civil, puisque les tribunaux français repousseraient une demande qui peut au contraire être accueillie à l'étranger. — De même le Français ne pourrait faire accorder par un tribunal de France l'exequatur à la décision qu'il aurait obtenue de la juridiction étrangère (1).

§ 2. — LOTERIES AUTORISÉES. — NATURE DU BILLET DE LOTERIE

95. — On décidait dans notre ancien droit qu'un billet de loterie est un *effet commercable* et dont le produit doit se payer au porteur sans autre examen ni forme que le visa du buraliste qui l'a vendu. Le billet une fois visé, il devait être payé si le numéro était sorti au tirage, et l'on ne pouvait opposer au porteur aucune incapacité. — Ainsi même un moine profès (qui était alors mort civilement), une femme en puissance de mari, pouvaient toucher le montant du billet gagnant ; il suffisait que ce billet fut représenté et remis ; — on n'en donnait point quittance (2).

Cette conception du caractère du billet de loterie n'a point changé dans notre droit contemporain. Le porteur du billet favorisé a droit au lot affecté par la convention à ce billet. Il a été décidé par la Cour de cassation que le porteur de bonne foi d'un billet délivré par les agents d'une loterie autorisée, et détaché par ceux-ci d'une souche

(1) Conf. TRIGANT GENESTE, *Le régime des loteries étrangères en Prusse. Journal de droit international privé*, 1896, p. 829.

(2) DENIZART, *v° Loterie*, n° 12.

qu'ils ne peuvent représenter, a droit au lot gagné par ce billet, par cela seul qu'il le représente, et sans avoir, en outre, l'obligation de prouver que le billet s'adaptait bien à la souche (1).

Mais, à l'inverse, celui qui prétend être propriétaire d'un billet gagnant et qui ne peut le représenter ne serait pas, si le lot réclamé est inférieur à 150 francs, admis à prouver par témoins qu'il était possesseur du billet au moment du tirage, et qu'il l'a détruit depuis.

Le réclamant ne serait pas davantage admis, sans un commencement de preuve par écrit, à démontrer un prétendu dépôt nécessaire qu'il aurait fait de son billet entre les mains d'un tiers décédé depuis (2) — c'est du moins ce qui a été décidé par un arrêt de la Cour de Paris qui n'a d'autre portée que celle d'un arrêt d'espèce.

Mais nous irons plus loin que la Cour de Paris. Supposons que la preuve eut été faite du dépôt nécessaire du billet gagnant entre les mains d'un tiers décédé, est-il bien sûr que cette preuve eut été opposable à la direction de la loterie? Telle n'est pas notre impression. Le dépôt nécessaire est une cause d'admission de la preuve testimoniale dans les rapports entre le déposant et le dépositaire (art. 1438) ; mais peut-on l'invoquer pour se dispenser de la preuve écrite à l'égard d'un tiers avec lequel on a contracté? La négative nous semble certaine. On ne pourrait plaider en pareil cas que la perte par cas fortuit ou force majeure (1438, 4^e) — et non le dépôt nécessaire (art. 1438-2^e).

(1) Cass., 21 décembre 1853 (OUDINÉ) [D., 54.5.472].

(2) Paris, 20 octobre 1891 [*J. Le Droit*, 31 octobre 1891] .

*
* *

Notre ancien droit s'était préoccupé d'une question qui ne paraît pas avoir été soulevée de notre temps : les lots peuvent-ils faire l'objet d'une saisie-arrêt au préjudice du gagnant?

Les lots des loteries des communautés religieuses, des Enfants trouvés et de Saint-Sulpice établies à Paris n'étaient pas saisissables par les créanciers de ceux qui les avaient gagnés, et le lieutenant de police, par une ordonnance du 25 juin 1754, donna mainlevée d'une opposition fondée en titre, pratiquée à la requête d'un créancier sur le débiteur qui avait gagné le gros lot (1).

Mais on admettait alors, même pour ces loteries, qu'un lot était saisissable à la requête de celui qui avait une portion ou un intérêt dans le billet gagnant, s'il y avait preuve de cet intérêt, soit par une reconnaissance particulière, soit par l'inscription du nom de l'intéressé sur le dos du billet, avec la quotité de l'intérêt.

96. — On décidait enfin que :

Si la reconnaissance de l'intéressé dans un billet était donnée par tout autre que par le porteur du billet qui a gagné, la saisie n'aurait aucun effet, puisqu'elle serait étrangère au porteur : elle ne pourrait lui préjudicier que dans le cas où il y aurait sur le billet gagnant une mention du nom et de l'intérêt de celui qui a une reconnaissance de son intérêt dans le billet (2).

(1) DENIZART, v^o Loterie, n^o 9.

(2) DENIZART, *loc. cit.*, n^{os} 10 et 11.

97. — Que faut-il décider sous l'empire de la législation actuelle? Les lots acquis aux numéros gagnants d'une loterie peuvent-ils faire l'objet d'une opposition? Par qui cette opposition peut-elle être faite, et dans quelles conditions?

Diverses hypothèses sont à distinguer :

Nous nous demanderons tout d'abord, s'il peut être fait opposition à la délivrance d'un lot en cas de perte ou de vol du numéro auquel ce lot a été attribué par le sort.

Nous croyons avec M. Wahl (1) que la loi du 15 juin 1872, est parfaitement applicable aux billets des loteries, tant publiques que privées. Nous ne disons plus, nous, comme nos anciens auteurs que les billets de loterie sont des « titres commerçables », nous disons que ce sont des « titres au porteur » qui se distinguent, comme les autres titres au porteur, par leurs numéros. Le propriétaire dépossédé du billet par le fait d'un vol ou d'une perte, pourrait faire opposition entre les mains des administrateurs de la loterie.

Mais en dehors des cas prévus par la loi de 1872, une opposition serait-elle possible? Les journaux ne manquent jamais de publier les noms des porteurs de billets qui ont été particulièrement favorisés au tirage. Les créanciers de ces « heureux » ne pourraient-ils jeter une ombre sur leur satisfaction, en pratiquant en temps opportun une saisie-arrêt?

Remarquons que, dans la pratique, la question ne se posera pas souvent, car les porteurs de billets gagnants ne

(1) WAHL, *Traité théorique et pratique des titres au porteur français et étrangers*, t. II, n° 1294.

sont d'ordinaire connus qu'au moment où ils se présentent pour réclamer leur lot.

Mais cela n'empêche pas la question de se poser au point de vue théorique, et d'être discutée en thèse. D'ailleurs les circonstances dans lesquelles elle peut avoir un intérêt pratique, sans être fréquentes, ne sont pas non plus très exceptionnelles.

Certains auteurs enseignent que les valeurs au porteur ne peuvent faire l'objet d'une saisie-arrêt, par suite de l'impossibilité où se trouvent les créanciers de connaître les numéros des titres de leur débiteur, — cette théorie s'appliquerait évidemment aux billets de loterie comme aux autres titres au porteur. L'établissement débiteur, dans l'espèce l'administration de la loterie, ne s'étant engagé à payer qu'au porteur lui-même, ne pourrait et ne devrait tenir compte de l'opposition que si le débiteur se présentait en personne (1).

On dit dans un autre système : « Il est évident que la saisie-arrêt suppose la connaissance des numéros ; mais ce point mis de côté, rien ne s'oppose à ce qu'une opposition soit valablement mise sur des titres au porteur (2). »

Nous croyons pour notre part que les créances constatées par des titres au porteur, ne peuvent faire l'objet d'une saisie-arrêt, et que c'est précisément en partant de cette idée que le législateur de 1872 a admis et organisé l'opposition, à *titre exceptionnel*, quand des titres ont été perdus ou volés.

(1) WAHL, *Traité des titres au porteur*, t. II, n° 1164 et ss.

(2) DODO, *Théorie et pratique de la saisie-arrêt*, n° 82 ; DE FOLLEVILLE et LONFIER, *Traité des titres au porteur*, n° 360.

98. — Le lot appartient à la personne qui était propriétaire, au moment du tirage, du numéro gagnant. Par conséquent, si, dans l'ignorance du tirage effectué, ou de ce que son numéro est sorti, cette personne revend son billet, l'acheteur ne pourra pas bénéficier du lot; — celui-ci continuera à appartenir au précédent propriétaire du billet. Quoique cela n'ait été décidé que dans une espèce où il s'agissait d'obligations à lots, nous pensons que la décision doit être généralisée et qu'il faut l'appliquer à toutes les loteries.

*
* *

99. — *Erreurs dans la confection et la distribution des billets ou dans le tirage.* — L'administration d'une loterie autorisée est responsable vis-à-vis des porteurs de billets des fautes qu'elle a pu commettre soit dans la confection des billets, soit dans leur distribution, soit dans le tirage de la loterie.

Nous allons examiner les deux principales erreurs qui peuvent se produire : 1° la confection et la distribution en double d'un même numéro; 2° l'omission d'un numéro dans la roue.

100. — A. — Le premier de ces deux faits s'est présenté en 1853, à l'occasion de la *Loterie du lingot d'or* dont nous avons déjà parlé plus haut : parmi les billets, il s'était présenté plusieurs numéros doubles. L'un de ces numéros avait gagné un lot, et l'administration émettait la prétention de ne payer le lot qu'une fois.

La Cour de Paris rejeta la prétention des organisateurs

de la loterie par un arrêt du 18 mars 1853 (1) dont les motifs essentiels sont ainsi conçus : « Considérant que, par le traité intervenu entre l'administration et les porteurs de billets, celle-ci s'est engagée à payer la prime convenue à celui qui se trouverait nanti du numéro gagnant. — Considérant qu'à défaut de stipulations expresses, il importe peu que le billet s'adapte, ou ne s'adapte pas à la souche. — Considérant qu'en admettant l'existence de plusieurs billets portant le même numéro par suite d'erreurs commises dans les bureaux de la loterie, l'administration est responsable de ses agents aux termes de l'article 1384, C. civ. »

Le liquidateur de la loterie du lingot d'or fut condamné à payer le lot à chacun des porteurs de billets, qui pouvaient en effet l'un et l'autre, invoquer un droit égal.

Le pourvoi formé par le liquidateur, contre cet arrêt, fut rejeté par la Cour de cassation.

101. — *B.* Il peut arriver inversement que, par suite d'une erreur, un numéro ait été omis dans la roue. Quels sont en pareil cas les droits du porteur de ce numéro, qui par suite de cette omission n'a pas concouru aux chances du tirage ? On n'a pas proposé moins de 4 solutions !

La première est basée sur un calcul de probabilités : Supposons par exemple que le total des lots s'élève à 506.000 francs, et qu'il ait été émis 5 millions de billets à un franc. Chaque porteur d'un billet avait une chance sur mille de gagner un lot. — On doit diviser le chiffre total

(1) Paris, 18 mars 1853 [S., 53.2.209].

des lots par mille, et donner au porteur du billet omis la millième partie de ce total, soit 500 francs (1).

M. Frèrejouan du Saint ne se compromet pas : devant l'impossibilité de calculer le dommage, il pense que l'appréciation doit en être laissée au juge qui se déterminera d'après les circonstances (2).

M. Lévy-Ulmann distingue : Si l'on est en présence d'une loterie dans laquelle il ne doit y avoir qu'un seul tirage, il y a lieu d'annuler le tirage auquel il a été procédé, et de recommencer à nouveau l'opération. On entend d'ici les clameurs des gagnants du premier tirage. Aussi M. Lévy-Ulmann propose-t-il de maintenir les résultats acquis au premier tirage, à moins que le numéro omis sorte au second.

S'agit-il au contraire d'une loterie qui comporte plusieurs tirages successifs (comme dans les émissions de valeurs à lots) on pourrait dans les tirages subséquents attribuer plusieurs chances au porteur du billet omis au tirage précédent (3).

Il existe un quatrième système qui a été admis par le tribunal de la Seine, mais qui ne peut avoir d'application qu'en ce qui concerne les émissions de valeurs à lots, et non les loteries proprement dites. Il s'agissait dans l'espèce, d'un tirage d'obligations à lots de la Ville de Paris. Or 4 numéros furent omis par les employés de la Ville, lors de la confection des roues.

Le porteur de l'un de ces numéros omis réclama à

(1) Tribunal de la Seine, 30 mars 1853 (DAMOURETTE) [S., 53.2.209].

(2) FRÈREJOUAN DU SAINT, *Jeu et Pari*, n° 215.

(3) Lévy Ulmann.

l'administration municipale 50.000 francs de dommages-intérêts. Le Tribunal rejeta la demande, et condamna seulement la Ville à payer à titre d'indemnité la somme de 2.200 francs comprenant : 1° les intérêts du montant de l'obligation dont la retenue avait été opérée pour concourir à la formation des lots — 2° une part proportionnelle pour chaque tirage, sur les fonds communs au moyen desquels avaient été formés ces lots — 3° le montant intégral de l'obligation émise (1).

En présence non d'un tirage d'obligations à lots, mais d'une loterie ordinaire, il est probable que le tribunal eut été fort embarrassé.

Nous proposerons un autre système — sans le présenter comme beaucoup plus juridique que les autres qui ne le sont guère. Au cas où un numéro aurait été omis dans la roue, il y aurait lieu à un nouveau tirage dans lequel un seul numéro serait extrait de la roue. Si, par grand hasard, ce numéro était celui qui avait été omis au précédent tirage, il aurait droit au lot correspondant, sans que les lots acquis au tirage précédent cessassent d'être acquis aux numéros gagnants ; de sorte que le gros lot pourrait être gagné deux fois, et payé deux fois.

Ces questions qui pouvaient être soulevées au temps où un enfant, les yeux bandés, extrayait les numéros de la roue, ne sauraient se présenter aujourd'hui.

Les neuf roues de la loterie amènent chacune un chiffre, et l'ordre de ces chiffres forme des nombres qui correspondent nécessairement au numéro d'un billet. Il n'y a

1) Trib. Seine, 30 mars 1853, précité.

plus d'omission possible. La controverse que nous venons d'exposer nous paraît donc ne plus avoir qu'un intérêt de souvenir.

*
* *

104. — Lots non réclamés. — La question des lots non réclamés est aussi vieille que la loterie.

Suivant un arrêt du Conseil du 19 octobre 1728, les porteurs des billets des loteries des Enfants-Trouvés, des communautés religieuses, et de Saint-Sulpice, qui ne se sont pas présentés dans les six mois du tirage de chaque loterie pour réclamer les lots échus à leurs numéros, demeurent déchues de leurs droits, sans qu'il soit besoin de publier les listes des lots non réclamés, et ces lots se distribuent à différentes communautés religieuses. — Aux termes d'un autre arrêt du conseil du 23 août 1753, il devait être payé annuellement sur les lots non réclamés dans les 6 mois du tirage 6.000 livres au syndic des Capucins, 2.000 livres aux filles du Bon-Pasteur, et l'excédent aux ermites du Mont Valérien (1).

Aujourd'hui, dans toutes les loteries autorisées, les porteurs sont avisés par une petite annonce inscrite sur le billet même, que les lots non réclamés avant une date déterminée seront de plein droit acquis à la loterie. C'est donc l'œuvre de bienfaisance, ou de protection des arts au profit de laquelle la loterie a été autorisée qui profitera de la négligence des porteurs de billets gagnants.

(1) DENIZART, v^o Loterie, n^o 8.

SECTION IV

Droit fiscal.

103. — L'intervention du fisc dans le contrat de loterie se manifeste sous deux formes : 1° perception d'un droit de timbre et d'enregistrement sur les billets ; 2° perception d'un impôt sur les lots.

§ 1. — TIMBRE

104. — En principe, le billet de loterie formant, au profit de celui qui le détient, titre du versement d'une somme déterminée, et permettant éventuellement au porteur de réclamer le lot qui lui est échu, doit être timbré au timbre de dimension, conformément à l'art. 12 de la loi du 13 brumaire an VII. — Cela a été du reste affirmé par un arrêt de Cassation du 30 novembre 1807 (1).

Il suffit cependant de jeter un coup d'œil sur les innombrables billets de loterie qui figurent à la vitrine des bureaux de tabac pour s'assurer qu'aucun n'est timbré.

C'est qu'en effet, d'une part les loteries charitables autorisées par le gouvernement sont dispensées d'un timbre qui coûterait souvent plus que le prix du billet, et que d'autre part, en ce qui concerne les loteries qui ne bénéficient pas de cette faveur, la régie ferme systématique-

(1) Cass., 30 novembre 1807 [S., Chr.].

ment les yeux pour ne pas voir les contraventions ; — on a pensé avec beaucoup de raison que l'obligation du timbre des billets équivaldrait à l'interdiction indirecte des loteries et rendraient illusoire l'autorisation obtenue.

Certains auteurs ont essayé de soutenir que le billet de loterie n'est qu'une quittance, et que par conséquent il doit être soumis au timbre de 0 fr. 10 s'il se vend plus de dix francs (comme par exemple les bons de la Presse dont le prix est de vingt francs) et dispensé de timbre s'il coûte moins de dix francs (1).

Cette opinion doit être repoussée : les seuls reçus assujettis au timbre de 0 fr. 10 par la loi du 23 août 1871 étant ceux qui constatent une réception de sommes ou d'objets, sans valoir titre.

Or le billet ne constate pas une *libération*, il constate une *convention*. La loi de 1871 lui est donc inapplicable.

Les affiches annonçant les loteries sont comme toutes les affiches soumises au timbre à moins qu'il ne s'agisse d'affiches émanant de l'autorité publique — ou des affiches apposées dans l'intérieur des locaux où il est procédé au tirage de la loterie.

§ 2. — ENREGISTREMENT

105. — Le billet de loterie constitue un acte sous seing privé ; par conséquent comme tout acte sous seing privé, il doit être soumis à la formalité de l'enregistrement quand il est produit en justice, ou relaté dans un acte public.

(1) GARNIER, *Rép. de l'enregistrement*, v^o Billet de loterie, n^o 1, 2^o.

Quelle est, en ce cas, la quotité du droit auquel il est assujetti ?

Dans le système de M. Garnier — système généralement repoussé — qui consiste à ne voir dans le billet de loterie qu'un simple reçu, le droit serait le droit de quittance de 0 fr. 50 0/0.

Dans le système, plus juridique à notre avis qui considère le billet de loterie comme un titre de créance éventuelle, le droit est de 1 0/0.

La vente d'un billet de loterie est passible du droit proportionnel de cession de créance, et varie en conséquence avec le prix de vente, — la transmission par décès est assujettie au droit de mutation par décès; — et le droit s'élève ou s'abaisse suivant la qualité et le degré de parenté des héritiers avec le *de cujus*.

§ 3. — IMPOT SUR LES LOTERIES.

106. — Enfin la loi du 21 juin 1875 a assujetti à la taxe de 3 0/0 les lots payés aux porteurs de billets de loterie. — Cette taxe a même été portée de 3 0/0 à 4 0/0 par la loi du 28 décembre 1890.

DEUXIÈME PARTIE

La loterie dans les législations étrangères.

DIVISION

107. — Au début de cette seconde partie de notre étude, une division s'impose. Il faut distinguer les États dans lesquels la loterie officielle a cessé d'exister, États dont la législation ne peut manquer d'être très sensiblement analogue à la nôtre, et ceux qui ont conservé l'institution si discutée qui fut abolie chez nous par la loi de 1836.

Les États qui ont suivi notre exemple sont de beaucoup les plus nombreux. La loterie officielle n'existe plus aujourd'hui dans l'Ancien Monde, qu'en Allemagne, en Autriche, en Hollande, en Italie, en Espagne, en Portugal, en Bulgarie; — dans le Nouveau Monde elle fleurit encore dans un certain nombre d'États de l'Amérique du sud, notamment dans la République Argentine, le Paraguay, le Brésil...

Après un coup d'œil rapide sur les États qui ont aboli la Loterie, nous consacrerons un examen plus approfondi

à la législation des pays, qui malgré les attaques dont elle est l'objet, ont cru devoir maintenir, dans un intérêt fiscal, cet aliment de la passion du jeu, dont notre purisme a fait justice depuis près de 72 ans.

CHAPITRE PREMIER

Législation des pays dans lesquels il n'existe pas de loteries d'État.

108. — Ces pays ont un fond commun de législation, et ne diffèrent en général que par la rigueur plus ou moins grande avec laquelle ils proscrivent les loteries particulières. — Ce serait d'ailleurs une grave erreur de croire que ces loteries sont mieux traitées par les États qui ont une loterie nationale. L'intérêt fiscal s'ajoute en effet à l'intérêt moral pour rendre le législateur impitoyable.

109. — Le pays le plus sévère c'est la principauté de Monaco, qui cependant ne passe pas pour un séjour inaccessible à l'influence du démon du jeu. Toute vente de billets y est interdite ; aucune autorisation de loterie n'y peut être régulièrement obtenue. Est-ce la peur de la corruption ou la peur de la concurrence ?

110. — Au Canada la loi de 1875 sur le service postal « poursuit la loterie jusque dans ses derniers retranchements » puisqu'elle autorise le maître général du service des postes à empêcher (évidemment en décachetant les lettres qui lui paraissent suspectes) l'expédition ou la

remise par la poste des circulaires de loteries ou autres entreprises soupçonnées illégales et frauduleuses (1).

111. — Aux États-Unis, la Louisiane a maintenu la loterie d'État jusqu'à la loi du 28 mars 1879 — et la « Société de la Louisiane » protestait encore en 1890 contre la loi (du 19 septembre 1890) qui interdisait le transport par les postes fédérales de tout ce qui concerne les loteries !

112. — Nous avons vu dans notre introduction historique qu'une loterie d'État avait été instituée en Angleterre au cours de la ligue d'Augsbourg. Elle fonctionna à diverses reprises comme moyen ordinaire de finance, et fut supprimée définitivement en 1823.

Mais les loteries particulières avaient été déclarées contraires à l'ordre public, et prohibées à ce titre dès le règne de Guillaume III. Les loteries étant considérées comme *public nuisances* (Statut. 10, Guill. c. 23), toutes autorisations ou concessions sont contraires à la loi.

Sous le règne de Georges II toutes loteries privées par billets, cartes, ou dés, ont fait de nouveau l'objet d'une interdiction spéciale (St, 12, Geo. II, c. 28).

Toutefois des loteries peuvent être organisées par des sociétés créées pour l'encouragement des arts ; mais encore faut-il que ces *Art-Unions* soient constituées conformé-

(1) CONSTANT, *France judiciaire* 1882. En Roumanie, nous rencontrons une disposition analogue quoique moins rigoureuse. Aux termes de l'art. 6 de la loi du 18 janvier 1883, tout chef de poste doit saisir et remettre au parquet les billets, annonces ou listes envoyées *sous bandes, ou sous enveloppe non close*.

ment aux règles prescrites par la loi (1) ; les lots consistent en œuvres d'art (Statuts 9 et 10 de Victoria, c. 48).

113. — En Grèce une loi du 30 décembre 1887 interdit toute loterie non autorisée par une loi spéciale.

D'après le Code fédéral suisse (art. 515) aucune action ne peut naître du contrat de loterie, à moins que ce contrat ne bénéficie d'une autorisation régulière. En conséquence, les parties (dans le cas bien entendu de défaut d'autorisation) ne peuvent répéter ce qu'elles ont volontairement payé.

114. — Les divers codes pénaux des cantons ne disent rien des loteries, mais il existe presque partout des règlements de police qui soumettent les loteries à une autorisation préalable, et qui édictent des peines contre les contrevenants.

115. — Les loteries ont été interdites en Norvège par une loi de 1851 ; en Suède par une loi du 6 août 1881.

116. — Les législations de la Belgique, du Grand Duché de Luxembourg sont à peu de chose près calquées sur la nôtre. La Belgique a, dans sa loi du 31 décembre 1881, l'équivalent de notre loi 1836. Le délit de loterie est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois, et d'une amende de cinquante à trois mille francs (art. 302 du Code pénal).

Dans ces deux pays, comme en France exception est

(1) Conf. THIROUIN, thèse, Paris, 1901, p. 132.

faite à la prohibition en faveur des loteries qui ont un but de bienfaisance, ou d'encouragement aux arts.

117. — Les dispositions des lois russes présentent en cette matière quelques particularités intéressantes : il faut d'ailleurs distinguer trois législations ; celle de la Russie proprement dite, celles des provinces Baltiques et celle de la Finlande.

La loi civile russe (le Svod) prohibe en principe la vente des billets de toute loterie particulière (1).

Nous trouvons dans le Code spécial des provinces Baltiques une définition de la loterie qui mérite d'être retenue : « La loterie est l'opération par laquelle le propriétaire d'une chose la donne comme enjeu, les joueurs acquérant moyennant un prix déterminé ou gratuitement, la perspective de la gagner conformément à certaines conditions indiquées d'avance (art. 43 et 46) ».

Le code baltique tranche donc une question qui, faute d'un texte aussi précis, est controversée dans notre droit : il y a loterie lors même que les billets sont distribués *gratuitement*, nous avons vu que sur ce point, il existait chez nous des dissidences entre les auteurs et les tribunaux (2).

A retenir également deux règles restrictives qui doivent être observées à peine de la nullité de l'opération. Ces deux règles sont : 1^o Que le total du prix des billets ne doit pas excéder outre mesure (allzusehr) la valeur de l'objet

(1) LEHR, *Éléments de droit civil russe*, t. II, n^o 955.

(2) V. *suprà*, Cour de Lyon, 11 avril 1892 (MAYSONNAVE [S., 92.2 314]).

mis en loterie ; 2° que l'administration ne peut retarder le tirage au-delà de l'époque primitivement annoncée. Si à ce moment tous les billets n'ont pas été placés, l'organisateur est censé les garder pour lui.

Cette dernière partie de la seconde règle est admise également chez nous, sans être d'ailleurs formulée par un texte législatif (1).

L'organisateur de la loterie répond de l'existence du lot proposé, et en supporte les risques jusqu'au tirage (de sorte que si, dans l'intervalle, la chose venait à périr, il serait obligé de rembourser le prix des billets pris et payés). Aussitôt après le tirage, il doit remettre la chose au gagnant en toute propriété et lui en garantir la possession (2).

On voit que le point de vue civil n'a pas été négligé par le Code des provinces baltiques.

Le Code pénal finlandais vise les loteries dans le chapitre 43 consacré aux *infractions aux bonnes mœurs*.

Les loteries prohibées en principe, peuvent être autorisées ; mais celui qui organise une loterie sans autorisation, ou en vend des billets encourt une amende qui peut s'élever jusqu'à 200 marks. S'il s'agit d'une loterie étrangère, l'amende encourue est de 400 à 4.000 marks.

Nous nous reprocherions de prolonger davantage cette fastidieuse énumération de dispositions législatives que l'on trouve dans presque tous les répertoires juridiques. Nous essaierons seulement d'en dégager quelques idées générales.

(1) LEHR, *op. cit.*, n° 1217.

(2) LERR, *op. et loc. cit.*

*
* *

118. — Dans tous les États que nous venons de passer en revue — sauf dans l'inflexible principauté de Monaco, — les loteries prohibées en principe peuvent faire l'objet d'une autorisation lorsqu'elles se recommandent par un but particulièrement intéressant.

Généralement ce but est une œuvre de bienfaisance, ou d'encouragement aux arts (Belgique : actes de *piété* ou de bienfaisance, encouragement de l'*industrie* et des arts (1). — Luxembourg, actes de piété, de bienfaisance, d'encouragement de l'industrie et des arts, *ou tout autre but d'utilité publique* (2). — L'Angleterre plus sévère ne vise que les loteries qui ont pour but l'encouragement aux arts (3). Cela tient sans doute à son système d'organisation de l'assistance publique obligatoire.

L'autorisation administrative dans ces divers pays est donnée par une autorité qui comme en France varie avec l'importance de la loterie.

En Belgique, l'autorisation émane du collège des bourgmestres et échevins, si l'émission n'est faite et annoncée que dans la commune ; si l'émission est faite dans plusieurs communes, l'autorisation doit être accordée par la délégation permanente du Conseil provincial ; — si elle

(1) La loi Belge tranche une question qui pourrait donner lieu chez nous à quelques difficultés. Voyez *suprà* notre discussion n° 59

(2) Loi du 15 février 1882, traduite et commentée dans *l'annuaire de législation étrangère*, t. XII, p. 767, par M. LOUICHE-DESFONTAINES.

(3) Statut de Victoria, précité.

dépasse les limites de la province, l'autorisation du gouvernement devient nécessaire.

Le système est à peu près le même dans le Grand Duché de Luxembourg. L'autorisation est accordée par le Conseil communal si l'émission et l'annonce de la loterie n'a lieu que dans la commune ; il faut recourir à l'autorisation du gouvernement, non seulement si l'émission et l'annonce se font dans plusieurs communes, mais même dans tous les cas, si la valeur des billets à émettre dépasse 300 florins (1.050 francs).

En Grèce, pour autoriser n'importe quelle loterie, il faut une loi spéciale (1).

En Russie, toute loterie dans laquelle l'objet offert est d'une valeur de plus de 1.500 roubles, ne peut être autorisée que par l'empereur.

*
* *

119. — Si nous nous plaçons au point de vue du droit pénal, nous pouvons donner, en ce qui concerne les divers Etats cités, une formule uniforme : l'organisation des loteries non autorisées comme la vente des billets de ces loteries donne lieu à l'application aux contrevenants de peines dont la sévérité varie suivant les États.

C'est une question de « plus ou de moins » qui, au point de vue de notre étude, ne présente que fort peu d'importance.

Quelques rapprochements entre les législations étran-

(1) Loi du 30 décembre 1887.

gères, et la législation française méritent cependant d'attirer notre attention.

La loi française de 1836 a, comme l'on sait, remplacé, en matière de loteries d'immeubles, la confiscation par une amende qui peut d'ailleurs s'élever jusqu'à la valeur de l'immeuble.

La loi belge est moins rigoureuse : l'amende en ce cas est de 100 à 10.000 francs (art. 302, C. pénal).

Quant aux conséquences civiles de l'interdiction des loteries dans les divers États dont il vient d'être parlé, leur examen nous entraînerait dans une étude de jurisprudence qui ne saurait trouver place dans une œuvre aussi restreinte que la nôtre. Elles ne diffèrent pas d'ailleurs assez sensiblement de celles qui ont été exposées dans notre première partie, ou de celles qui trouveront place dans le chapitre suivant, pour qu'il soit nécessaire d'en traiter avec quelques détails.

CHAPITRE II

Législation des loteries dans les pays où existe une loterie d'État.

120. — Cette catégorie d'États comprend spécialement l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, la Hollande, l'Espagne, le Portugal, la République Argentine, le Paraguay, le Brésil. Nous concentrerons notre attention sur les types les plus importants.

SECTION I

La Prusse et l'Allemagne.

121. L'exposition de cette matière n'est pas sans difficultés, parce que l'unité n'est pas encore faite en Allemagne au point de vue du régime des loteries. De là un défaut d'harmonie dans les textes législatifs, et dans les décisions des tribunaux supérieurs qui nous oblige à étudier distributivement le régime prussien, le régime spécial des États allemands qui conservent, en dépit de l'hégémonie prussienne, des débris de leur ancienne autonomie, et enfin, le régime commun institué par le Code pénal allemand et par le Code civil de 1896.

Il se manifeste, sans doute, en Allemagne, dans cet ordre d'idées comme dans tous les autres, une tendance à l'unité au service de laquelle la Prusse met son influence prépondérante, mais l'absorption des régimes locaux par le système prussien n'est pas encore un fait accompli.

§ 1^{er}. — LA LOTERIE EN PRUSSE

122. HISTORIQUE : La législation prussienne n'est pas indulgente pour les loteries, — en particulier pour les loteries étrangères et sa sévérité remonte à une époque déjà lointaine. Les lettres patentes du 8 juin 1731 (règne de Frédéric Guillaume I), l'édit du 24 octobre 1755, enfin l'édit du 1^{er} septembre 1767 (règne de Frédéric II) ont consacré successivement le principe de la prohibition.

Le Code général prussien (*Allgemeines Landrecht*, art. 249, II, 20), punissait non seulement les organisateurs des loteries, mais les *joueurs*, c'est-à-dire les acheteurs de billets. Ces derniers étaient frappés d'une amende de 100 thalers à moins que la loterie n'eut été autorisée expressément par le roi.

Ces dispositions étaient inspirées par une préoccupation de moralité, à laquelle la création d'une loterie d'État en 1794 vint ajouter une préoccupation d'intérêt fiscal (1).

Une législation complète sur la matière fut donnée par l'ordonnance de 1816.

(1) Nous voyons dans quelques auteurs que la Loterie d'État prussienne remonte à Frédéric II. Il faut lire « Frédéric-Guillaume II. » Frédéric II (le grand Frédéric) est mort en 1786. V. ARON, *Loteries, Valeurs à lots*, p. 39.

L'article 1^{er} de cette ordonnance frappe le joueur d'une amende de 200 thalers par billet acheté ; il établit à l'égard du possesseur de ce titre, quand il ne prévient pas dans les 24 heures les autorités de police chargées de le détruire, une présomption irréfragable (*juris et de jure* comme l'on disait naguère) d'intention frauduleuse.

L'article 2 vise les intermédiaires « qui n'ont pas cherché dans l'infraction commise une source de profits personnels » et qui sont punis d'une amende de 300 thalers.

L'article 3 s'applique aux « agents salariés qui parcourent les provinces du royaume pour y remplir en cachette leur office de courtiers. » Ces derniers, en cas d'insolvabilité reconnue, encourent un emprisonnement dont le maximum est de deux ans. L'arrestation préventive du contrevenant est permise en tout état de cause.

L'amende fut élevée par l'ordonnance du 5 juillet 1847 à 500 thalers.

Le code prussien du 14 avril 1851 condensa dans son article 268 ces diverses dispositions. Après le traité de Prague (16 août 1866), l'application de l'article 268 fut étendue aux pays qui venaient de passer sous l'hégémonie de la Prusse à l'exception de l'ancien district de Meisenheim et de l'enclave de Kaulsdorf. Cette législation devenait trois ans plus tard celle de toute l'Allemagne du Nord, non par l'application de l'article 268 qui restait législation prussienne, mais par application de l'ordonnance de 1847. Il en résultait cette bizarrerie que pour les vieilles provinces de la Monarchie le maximum de la peine était une amende de 500 thalers, tandis que le Hanovrien risquait, pour le même fait, d'encourir deux ans de prison.

La nécessité d'une législation uniforme s'imposait, et cette législation uniforme fut l'œuvre de la loi du 29 juillet 1885.

Cette loi de 1885 organise la répression de toutes les loteries non prussiennes, et non autorisées en Prusse (1).

Cette législation a été complétée par des lois de 1891 et de 1894. La loi du 18 août 1891 porte une amende de 100 à 1.500 marks contre quiconque, pour son compte personnel ou pour le compte d'autrui, trafique sans autorisation de billets ou portions de billets de la loterie royale (2).

Aux termes de la loi du 19 avril 1894, quiconque aura mis en vente ou vendu des parts ou coupures de billets, des loteries privées et de tous autres tirages, d'une valeur inférieure au montant des parts ou coupures autorisées, ou des certificats donnant droit à la propriété de ces parts ou à la chance de gain y attachée sera puni d'une amende de 100 à 1.500 marks ; les intermédiaires seront punis de la même peine (3).

123. — Cette législation purement prussienne ne remédait pas au désordre moral et aux dangers économiques résultant de la divergence de législation des États allemands. Le 11 mars 1903, la Chambre des députés vota, sur la proposition de la Commission du budget, une résolution qui invitait le gouvernement à faire réglementer les loteries par voie fédérale ou à prendre des mesures pénales

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1885, p. 144.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1891, p. 224.

(3) *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 255.

contre les loteries étrangères et à poursuivre l'union des loteries allemandes.

Des raisons d'ordre constitutionnel ne permettaient pas l'intervention du Reichstag ; mais une loi prussienne du 29 août 1904 édicta des peines contre les loteries étrangères. On assure que cette loi a déjà produit de bons résultats.

Cette loi interdisait sous peine d'amende et de prison correspondante, en cas de non paiement de celle-ci, les loteries non prussiennes non autorisées (1).

Est assimilée aux loteries non prussiennes la mise en loterie des objets mobiliers ou immobiliers situés hors du territoire.

Quant à l'union des loteries allemandes elle fit l'objet de trois traités consécutifs à la loi du 29 août 1904, et qui constituent un commencement d'exécution de la résolution votée par la Chambre des députés le 11 mars 1903. Traité du 28 novembre 1904 avec le Duché de Mecklembourg-Schwerin (1); — du 3 décembre 1904 avec le duché de Mecklembourg Strelitz (3), du 7 décembre 1904 avec la ville libre de Lubeck (4)

En compensation des pertes qui résultent pour les finances des trois États de la suppression de leur loterie particulière, la Prusse assure une indemnité annuelle fixe de 400.000 marks au Duché de Mecklembourg Schwerin, de 67.000 marks au Duché de Mecklembourg-Strelitz, et de

(1) *Gesetz Sammlung*, 1904, p. 255.

(2) *Gesetz-Sammlung*, 1905, p. 199.

(3) *Gesetz-Sammlung*, 1905, p. 207.

(4) *Gesetz-Sammlung*, 1905, p. 312.

200.000 marks à la ville de Lübeck. Les traités sont faits pour 5 ans avec la ville de Lübeck, pour 10 ans avec les 2 duchés.

124. — Ces traités ont été ratifiés par la loi prussienne du 2 mai 1905.

Pour créer les ressources nécessaires au paiement des indemnités, dont il a été parlé ci-dessus, il a été stipulé que la loterie prussienne qui comprenait 196.000 billets, serait augmentée de 15.000 billets pour les 3 États et, en outre, de 9.000 billets pour parer au déficit de billets constaté à la précédente émission (émission de 1903). Le nombre total des billets de la loterie prussienne se trouve par suite porté à 220.000. On compte qu'un billet produit un bénéfice de 45 marks.

Les traités avec les duchés de Mecklembourg-Schwerin, Meklembourg-Strelitz, et la ville libre de Lübeck sont un acheminement vers l'unification des loteries allemandes destinées à faire place, dans un délai plus ou moins rapproché, à la loterie prussienne qui sera seule conservée.

§ 2. — LA LOTERIE DANS LES PAYS ALLEMANDS

AUTRES QUE LA PRUSSE

125. — PAYS ALLEMANDS EN DEHORS DE LA PRUSSE. — Les législations allemandes antérieures au Code de 1896 ont toujours exigé, en matière de loteries, l'autorisation de l'administration : cette obligation était déjà consacrée par le Code civil saxon (§ 1481) et par les lois bavaoises des

26 décembre 1871 et 28 février 1880 (C. pénal de police art. 57).

Nous pourrions citer encore, dans le duché de Brunswick, la loi du 24 août 1896 sur le commerce des billets de loteries non autorisées dans le duché.

Les loteries officielles, loteries de villes ou d'États, ne sont pas rares en Allemagne. C'est ainsi qu'une loterie d'État a été établie dans le grand Duché de Hesse par une loi du 12 avril 1879 (1). Les plus connues des loteries allemandes, celles qui font assez de réclame pour que personne ne puisse les ignorer, sont la loterie de Brunswick-Lunebourg et surtout la loterie de Hambourg. Cette dernière n'existe pas depuis moins de 330 ans !

Ce qui est assez remarquable c'est que ces diverses loteries nationales ou locales se font la concurrence, et que chacune d'elles est réputée étrangère à l'égard des États allemands autres que celui par lequel et pour lequel elle a été instituée. De là des questions très délicates qui se sou-lèvent fréquemment devant le tribunal d'Empire, et que nous rencontrerons dans la suite de cette étude.

*
* *

126. — Une importante loi sur la participation aux

(1) Par un traité du 15 mars 1902, la loterie de Hesse a été réunie à la loterie d'État de Thuringe-Anhalt, (*Annuaire de législation étrangère*, 1902, vol 2. p. 209) et une communication qui nous parvient de la Direction de la loterie, au moment même où nous imprimons ces lignes, nous apprend la fusion de la loterie de Hesse-Thuringe avec la loterie de Prusse.

loteries étrangères a été rendue le 25 mars 1904 dans le royaume de Saxe (1).

Aux termes de cette loi, le fait de placer des billets, ou parts de billets de loteries étrangères non autorisées en Saxe par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Finances, ainsi que l'annonce de ces loteries, constitue un délit puni d'une amende dont le maximum est de 600 marks.

La même peine est encourue par toute personne qui prend un intérêt dans une loterie étrangère non autorisée (Art. 1).

Le colportage des billets est puni d'une amende de 10 fois au moins et de 50 fois au plus la valeur de la souscription. Si cette valeur ne peut être établie, l'amende est de 300 à 1500 marks (art. 2).

Pour les personnes qui en font le métier, l'amende est de 50 fois au moins, 100 fois au plus la valeur des billets ou souscriptions, et de 1500 à 6000 marks si la valeur dont s'agit ne peut être établie (art. 3).

Si l'amende est irrecevable, le condamné est passible d'un emprisonnement dont le maximum est de 3 mois.

La publication par les journaux de l'annonce d'une loterie étrangère non autorisée est punie d'une amende de 50 marks au plus.

En ce qui concerne les loteries étrangères autorisées, mais non autorisées en Saxe, l'amende est réduite de moitié pour tous les faits prévus aux articles 1 et 3 de la loi.

(2) *Gesetzes und Verordnungsblatt*, de 1904, fascicule 4, p. 115.

127. — MÉCANISME DES LOTERIES ALLEMANDES. — Le mécanisme traditionnel des loteries d'État allemandes est très différent de celui qui fonctionna chez nous jusqu'en 1836 (1). Ce qui est assez curieux, c'est que nous trouvons l'idée de ce mécanisme exposée dans un document administratif français, non point, il est vrai, à l'occasion des loteries allemandes, mais de la loterie hollandaise qui est régie par le même système.

Le document auquel nous faisons allusion est le décret du 9 mars 1902 où nous relevons ces deux articles :

« Art. 1. — La cent onzième loterie de Hollande aura lieu *de la manière accoutumée*, et dans la forme déterminée par les règlements.

« Art. 2. — *Elle sera composée de quarante six mille billets, vingt trois mille cinq cents prix, et quatre cent quatre-vingt cinq primes divisés en cinq classes.*

Ce qui caractérise en effet l'organisme des loteries allemandes, comme celui de la loterie hollandaise, c'est le *système des classes* très bien combiné dans le but d'attirer les joueurs dans un engrenage.

Prenons par exemple la loterie de Hambourg. Elle est divisée en six classes c'est-à-dire qu'elle comporte six tirages successifs, dont les lots vont en grossissant jusqu'au tirage final mais dont les billets coûtent plus cher à mesure que le nombre des tirages effectués diminue le chiffre des participants et augmente les chances de chacun d'eux.

(1) Nous verrons au contraire un peu plus loin que la loterie d'État Italienne a emprunté exactement le mécanisme de l'ancienne loterie de France.

Supposons par exemple, que le numéro 625 ait été pris par un acheteur au début de la loterie, moyennant la somme de 15 francs. Ce numéro ne sort pas au tirage de la première classe.

Si l'acheteur de ce billet veut concourir au tirage de la seconde classe (dont les lots sont plus élevés) il se procurera moyennant 35 francs le numéro correspondant (625). S'il n'est pas plus heureux à ce second tirage qu'au premier, il sera libre — et les « kollektors » de la loterie ne lui en ménageront point le conseil dans leurs circulaires — de concourir, moyennant l'achat d'un nouveau billet (correspondant toujours au même numéro 625) au prix de 45 francs, de tenter une troisième fois la chance.

Il pourra ainsi lutter contre la déveine jusqu'au dernier tirage dont le billet ne lui coûtera pas moins de 65 francs.

Il sera ainsi conduit à dépenser plus de 200 francs alors qu'il s'était probablement bien promis de n'exposer que sa première mise de 15 francs !

Ce n'est pas tout, les acheteurs de billets auxquels, jusqu'à la fin, la fortune aura refusé de sourire, recevront, à titre de fiche de consolation, un billet gratuit pour la première classe de la loterie suivante, se trouvant ainsi attirés comme dans un nouvel engrenage.

La tentation est savamment combinée, et révèle de la part des organisateurs de la loterie une connaissance parfaite de la mentalité humaine en général et de la mentalité des joueurs en particulier.

Certains billets gagnants, par suite de l'ordre dans lequel ils sont sortis au tirage ajoutent à leur émolument

une prime (*präemie*) qui s'élève à une somme considérable, (300.000 marks dans la loterie prussienne).

Supposons par exemple que les gros lots d'une loterie soient au nombre de 500, et que la prime soit de 300.000 marks, le dernier gagnant bénéficiera non seulement de son lot, mais de la prime.

Si le plus gros lot est de 500.000 marks, et que le numéro auquel il échoit vienne à sortir dans l'ordre indiqué par le plan, l'heureux porteur du billet obtiendra non seulement 500.000 marks, mais 800.000 marks (500.000 pour le lot et 300.000 pour la prime) (1).

Le but des combinaisons imaginées est facile à apercevoir : il consiste à pousser le joueur qui a risqué une première mise à poursuivre de tirage en tirage le recouvrement de cette mise, en augmentant ses sacrifices en proportion des chances plus nombreuses et plus séduisantes que l'on fait miroiter à ses yeux.

§ 3. — LES LOTERIES ALLEMANDES ET LE DROIT CIVIL

128. — En thèse générale, d'après les principes du droit allemand, le contrat de loterie est conclu à partir du moment où l'entrepreneur a remis un billet à la partie co-contractante et où celle-ci l'a accepté expressément ou tacitement.

Si l'entrepreneur comme cela arrive journellement,

(1) C'est là le système non seulement des loteries allemandes, mais aussi de la loterie royale hongroise.

envoie des billets à une personne qui ne lui en a pas commandés — comme certains directeurs de journaux naissants envoient des numéros à des destinataires dont ils quêtent ainsi l'abonnement, — ce fait ne constitue qu'une offre ; cette personne n'est ni tenue de payer le prix des billets, ni autorisée à réclamer les lots correspondants (1).

Reconnaissons cependant que certaines législations locales ont pris des mesures plus énergiques, pour soustraire le public aux importunités des quémandeurs de participation aux loteries autorisées. C'est ainsi qu'une loi hanovrienne du 19 avril 1819, § 4, a autorisé la personne qui a reçu un billet non demandé par elle à revendiquer le lot échu à ce billet.

En Prusse, deux articles du *Landrecht* (I, 2, §§ 557 et 558) prescrivent que les billets soient toujours vendus au comptant ; pour les billets envoyés à crédit, l'entrepreneur a seulement le droit d'en imputer, le cas échéant, le montant sur les lots gagnés par le détenteur. Il faudrait ne pas avoir reçu les nombreux prospectus accompagnés de billets par lesquels les entrepreneurs de loteries allemandes sollicitent la clientèle des joueurs étrangers pour ne pas saisir à première vue le but et la portée de ces dispositions.

Il est vrai que les expéditeurs de billets de loterie prennent la précaution de bien stipuler dans les prospectus dont ils inondent l'étranger, que les billets non payés après une certaine époque, ne pourront concourir aux chances du tirage.

En principe, l'entrepreneur est obligé de procéder au

(1) ThÖT, § 237, 15 ; FÖRSTER, § 128-114 ; STOBBE, § 195-11.

tirage à l'époque annoncée bien que tous les billets n'aient pas été placés. En Prusse, il peut, dans ce cas résilier le contrat, à charge de rembourser les billets avec l'intérêt couru (1).

Les lots étant essentiellement au porteur peuvent être réclamés par toute personne munie du billet gagnant (2).

*
* *

129. — Ce qui vient d'être dit, s'applique, bien entendu, aux loteries autorisées.

En ce qui concerne les loteries non autorisées, le Code civil allemand de 1896 ne dit que quelques mots.

Si la loterie n'a pas été autorisée par le gouvernement, elle tombe sous l'application des dispositions législatives qui concernent le jeu, c'est-à-dire sous l'application des principes généraux formulés dans les articles 134 et 138 du nouveau Code et des dispositions spéciales de l'article 762.

D'après la nouvelle législation de l'Empire allemand, le contrat découlant d'un jeu ou pari absolument illicite est nul en vertu du principe général de l'article 134 sur les contrats illicites; d'autre part il peut être également nul, même à défaut d'interdiction expresse, s'il est contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Aux termes de l'article (ou paragraphe) 762 : « Aucun lien obligatoire (*Verbindlichkeit*) n'est créé par le jeu ou le pari. Ce qui a été payé à raison d'un jeu ou d'un pari ne

(1) LANDRECHT, § § 550-553.

(2) *Ibid.*

peut être répété sous prétexte qu'il n'existait aucun lien obligatoire. Il en est de même de la convention par laquelle le perdant, dans le but de s'acquitter d'une dette de jeu ou de pari, a contracté une obligation vis-à-vis du gagnant, notamment une reconnaissance de dette. »

Les articles 762 et 763 ne font que renvoyer à ces règles en y dérogeant, dans le cas où la loterie a été autorisée par le gouvernement (*Staatlich genehmicht*).

En somme le droit allemand semble, dans le cas où la loterie n'a pas été autorisée, frapper le contrat de nullité, tant dans ses effets immédiats que dans ses conséquences par application de la règle connue : *quod ab initio nullum est nullum producit effectum*.

Telle était d'ailleurs la doctrine basée sur la législation antérieure au Code de 1896. Le Code n'a rien innové, et les solutions antérieures à sa promulgation conservent leur autorité.

130. — On sent d'ailleurs dans la jurisprudence allemande un certain malaise qui tient à deux causes : la première, c'est qu'il n'est pas facile à un législateur de déclarer franchement l'immoralité d'une institution qu'il met en pratique à son profit, la seconde c'est que chacun des États allemands cherche à défendre sa loterie contre la concurrence des loteries des autres États qu'il qualifie d'*étrangères*, mais que l'organe commun à tous les États allemands, le Tribunal d'Empire, ne veut blesser personne, et cherche à faire de la conciliation aux dépens des principes.

On a dit de la jurisprudence allemande en cette matière,

et particulièrement de la jurisprudence du tribunal de l'Empire qu'elle était élastique (1).

Quelques solutions données par les tribunaux nous permettront de démontrer que ce reproche n'est pas sans fondement.

131. — Les tribunaux allemands ont décidé que la société fondée dans le but de partager le gain provenant d'une loterie étrangère non autorisée est frappée de nullité absolue : les associés n'ont pas d'action pour contraindre l'un d'entre eux au partage du gain réalisé.

En effet, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance prussienne de 1867, il y a lieu de prononcer la peine édictée par l'article 258 de l'ancien Code pénal, à tout individu ayant pris un billet d'une loterie étrangère non autorisée. A cette sanction pénale vient s'ajouter une sanction civile, et la jurisprudence constante des tribunaux supérieurs déclare radicalement nul le contrat intervenu entre le vendeur et l'acheteur (2).

132. — Nonobstant cette prohibition deux sujets prussiens s'associèrent pour participer au tirage d'une loterie brunswickoise qui se trouvait dans les conditions prévues par l'ordonnance de 1867. Le sort les favorisa, et ils gagnèrent une somme importante dont l'un d'eux encaissa le montant tout en refusant de la partager avec son

(1) TRIGANT-GENESTE. *Le régime des loteries en Prusse ; Journal de droit international privé*, 1896, p. 804 et ss.

(2) *Annales du Tribunal de l'Empire*, t. 5, p. 128 ; *Journal de droit international privé*, 1890, p. 132.

associé. Celui-ci l'actionna devant les tribunaux compétents.

Ayant échoué en première instance et en appel, il se pourvut devant le Tribunal de l'Empire, mais ce dernier, par un arrêt du 7 décembre 1886, rejeta purement et simplement le pourvoi. Aux termes de cet arrêt il y a lieu de considérer le contrat intervenu comme radicalement nul par application de la loi 57 Dig. *pro socio* : « *Si maleficii societas coïta sit, constat nullam esse societatem* (Ulpien) ».

Voilà qui est net, n'est-il pas vrai? — Mais une autre question a surgi, qui est celle de savoir s'il y a lieu de déclarer nul le contrat de mandat intervenu à l'occasion d'une loterie non autorisée. Un arrêt du *Reichsoberhandelsgericht*, en date du 1^{er} octobre 1874 a reconnu formellement au mandant le droit de réclamer au mandataire, la remise du lot délivré à ce dernier par l'entrepreneur de la loterie (1).

133. — La jurisprudence allemande ne semble pas d'ailleurs mieux fixée sur les données fondamentales du problème, que sur les applications de principes qui ont donné lieu aux décisions que nous venons de rapporter. Quelle est en effet la question qui forme comme la base de toutes les controverses? C'est la question de savoir quelle est la valeur du contrat intervenu entre l'acheteur et le vendeur d'un billet d'une loterie non autorisée? L'article 173 du Code général prussien, permet au Trésor

(1) Cité par DELIUS, *op. cit.*, p. 33. — Cette solution est d'ailleurs condamnée par la doctrine. V. HOLZSCHUER, *casuistique*, t. 3, p. 327; STOBBE, *Deutsches Privatrecht*, t. 3, p. 195.

public de revendiquer le bénéfice d'un *negotium juris* interdit par la loi. La conséquence logique de cette prohibition, si réellement le contrat de loterie est nul comme contraire à l'ordre public, serait que le fisc put revendiquer le lot gagné par un national prussien à une loterie étrangère non autorisée.

Eh! bien! Le Tribunal de l'Empire fait de l'opportunisme en cette matière. D'après un arrêt (1), « le contrat passé par la loterie royale (*Staatsloterie*) de Saxe avec un acheteur prussien d'un billet n'est pas interdit par la loi prussienne : *il ne saurait l'être sans qu'une atteinte soit portée au principe de l'indépendance mutuelle des États*. Sans doute l'article 173 du Code général prussien attribue au fisc le bénéfice d'opérations frappées d'interdiction par la loi. Mais le contrat qui fait l'objet du présent litige n'est nullement prohibé par le législateur (?). Ce dernier interdit simplement la participation des ressortissants prussiens à de semblables opérations. Or, l'obligation contractée par l'acheteur, le paiement qui l'en libère, ne sont que l'une des deux faces de la convention synallagmatique en vertu de laquelle la délivrance du lot peut être réclamée, et l'article 173 du Code général exige que le *negotium juris* pris dans son ensemble soit prohibé par la loi, »

« Nous n'insisterons pas, dit avec raison M. Trigant Geneste sur les conséquences d'un système qui fait luire aux yeux du coupable la justification possible du succès !..... La loi défend de jouer, non de gagner ! (2) »

(1) Tribunal de l'Empire : Arrêt du 24 mai 1887. — L'Oberland-gericht de Breslau avait accueilli la réclamation du fisc.

(2) TRIGANT-GENESTE, *op. cit.*, p. 831.

134. — En somme il est facile de constater dans la doctrine et dans la jurisprudence allemande, l'existence de doctrines divergentes, existence qui s'explique par cette circonstance que les législateurs allemands, et notamment le législateur prussien de 1885 ne semblent point s'être préoccupés des conséquences civiles des lois répressives qu'ils édictaient, et qu'ils ont par suite laissé le champ libre à la controverse.

On peut discerner trois tendances : celle de la doctrine qui s'en tient en général assez rigoureusement aux principes (1) ; celle des tribunaux prussiens qui ne se montrent pas beaucoup moins sévères que les auteurs, enfin celle du Tribunal de l'Empire qui se montre accessible à bien des tolérances, pour ne pas dire à bien des faiblesses.

D'ailleurs même dans la doctrine, des voix s'élèvent en faveur des solutions transactionnelles. « N'y a-t-il pas, se demandent certains auteurs, exagération à considérer comme immoral le contrat de loterie ? Ce contrat, l'État prussien ne le trouve point immoral lorsqu'il lui profite : il le favorise même, car l'édit de juin 1794 interdit de frapper de saisie-arrêt les lots gagnés à la loterie d'État. Il semblerait que l'État redoute avant tout la concurrence : qu'il interdise l'exportation du numéraire, cela se conçoit, mais qu'il la flétrisse, c'est excessif (2) !

Il y a aussi les auteurs qui veulent faire reposer sur des considérations purement économiques l'interdiction des loteries étrangères, et d'après lesquels la loi de 1885 ne

(1) HOLZSCHUER, STOBBE, *op. et loc. cit.*

(2) En ce sens ENDEMANN, *Conséquences civiles des lois pénales*, p. 118 ; DERNBURG, *Droit privé prussien*, t. 2, p. 418.

défend pas aux sujets prussiens de s'enrichir, mais a voulu mettre un terme à leur exploitation (1).

Disons pour l'honneur des jurisconsultes allemands, d'abord :

Que tous n'admettent pas l'espèce de réhabilitation de la loterie d'État qui vient d'être exposée. Il y en a beaucoup qui la condamnent nettement; il en est d'autres qui plaident en sa faveur les circonstances atténuantes. M. Marcinowski par exemple, qui fait remarquer que la loterie d'État prussienne ne produit pas chaque année plus de 8 millions de marks, que le nombre des billets est restreint, que l'État a voulu donner un dérivatif innocent à la passion du jeu (2).

Ensuite que la plupart considèrent le contrat de loterie comme entaché d'une nullité absolue qui doit réagir sur tous les contrats formés à son occasion, comme la société, le mandat, etc.

C'est cette dernière doctrine qui est en général appliquée par les tribunaux prussiens, qui rejettent uniformément toutes les actions basées sur un contrat quelconque formé à l'occasion d'une loterie non autorisée en Prusse.

La conséquence de ce système, c'est que l'acheteur d'un billet sera dans l'impossibilité de poursuivre devant un tribunal prussien, la délivrance d'un lot qui lui serait échu; — le vendeur ne serait pas plus heureux s'il réclamerait le paiement de la mise. Si le contrat n'est pas contraire aux bonnes mœurs, il est du moins contraire à

(1) DELIUS, *op. cit.*, p. 32.

(2) MARCINOWSKI, *Régime des loteries dans le royaume de Prusse*, p. 31
DELIUS, *Loi prussienne du 29 juillet 1885*.

l'ordre public, et, au point de vue juridique, c'est tout un.

En revanche, la jurisprudence du Tribunal de l'Empire reconnaît au vendeur du billet la faculté de retenir, à titre de compensation, le profit éventuel échu à son co-contratant (1) : la compensation étant indépendante du contrat doit être régie par la loi du lieu où s'est accompli le fait qui lui a donné naissance.

135. — Ces solutions se rattachent à une théorie que l'on a critiquée, mais que nous ne pouvons nous empêcher de trouver ingénieuse ; la théorie du *forum delicti* ; voici comment se formule cette théorie :

« La loi prussienne du 29 juillet 1885 frappe, il est vrai, d'une peine le fait d'avoir joué dans une loterie non autorisée en Prusse, mais elle laisse intact le droit du joueur de réclamer le montant de son gain à l'entrepreneur de loteries. Le rapport juridique existant entre eux est, naturellement, soumis à la loi de l'État sur le territoire duquel la loterie a été organisée (*forum delicti*), sans que la loi prussienne ait à se préoccuper de ce rapport. La loi en effet est *purement répressive*... D'où cette conclusion que la loi prussienne ne régit pas davantage le gain réalisé ou possible, et que la convention intervenue entre les parties ne cesse pas d'être valable pour cette seule raison que la loterie tombe sous le coup des dispositions pénales édictées par le législateur prussien. — Et la solution reste la même, que la loterie ait été organisée en dehors des limites de l'Allemagne, ou simplement en dehors de la Prusse,

(1) V. DESPAGNET, *Précis de droit internat. privé*, p. 425.

mais sur le territoire de l'un ou l'autre des États confédérés (1).

SECTION II

L'Italie.

136. — L'Italie, comme nous avons eu l'occasion de le dire dans notre introduction historique est le pays d'origine de la loterie. On l'y rencontrait partout : les États du pape se laissèrent eux-mêmes envahir en 1713.

« C'est de tous les pays, celui où la loterie est le plus profondément entrée dans les mœurs. C'est à un tel point que, comme on l'a dit, sa suppression serait plus mal accueillie qu'un impôt nouveau. Toutefois, à certaines époques, sa suppression fut énergiquement réclamée, mais

(1) Reichsgericht, 27 mars 1887, précité ; Reichsgericht, 28 novembre 1898, [Juristische Wochenschrift 1899, p. 59]. — *Sic* Dernburg, Förster, etc.].

Le Tribunal supérieur des Deux-Ponts a bien décidé la nullité du contrat de société passé pour l'achat d'un billet d'une loterie non autorisée, et le partage éventuel des bénéfices. Mais l'arrêt est du 8 mai 1904 [S. 1904. 4. 5] et le contrat avait été passé avant la mise en vigueur du nouveau Code, et le pays rhénan était encore régi par notre Code Civil dont le Tribunal appliqua les art. 6, 1131, 1133, 1833, et 1965.

Le tribunal décidait en outre que, s'il y avait non pas société, mais acquisition en commun par deux personnes d'un billet de loterie confié à la garde de l'une d'elles, et si le dépositaire du billet touchait le montant du lot, le co-contractant pouvait agir en justice pour réclamer sa part. (CLUNET, 1905, p. 397).

l'habitude était tellement forte qu'après une suppression temporaire, on fut obligé en 1863, devant les réclamations générales, de la rétablir. Cependant pour donner un semblant de satisfaction à ceux qui continuaient à réclamer sa suppression, une loi du 27 novembre 1863 déclara que la loterie n'existerait plus qu'à titre provisoire, mais ce provisoire est de ceux qui durent toujours, et aujourd'hui la loterie d'État n'a jamais été aussi florissante » (1) (2).

En Italie comme ailleurs, on dit beaucoup de mal de la loterie : mais on y tient. On pourrait demander quel est cet « on » qui accuse tout le monde sans désigner personne ? Nous n'aurons aucune peine à répondre. Notre pronom impersonnel désigne le gouvernement qui n'a aucune envie de supprimer la loterie, quoiqu'il n'en veuille pas convenir, et qui ne dédaigne pas les trente millions qu'elle lui rapporte bon an, mal an, et le public dont la partie la moins élevée a pour ce jeu un engouement traditionnel.

Les chiffres suivants donneront une idée de ce que peut coûter une loterie d'État, et de ce qu'elle rapporte. De 1871 à 1878, la loterie italienne a donné les résultats ci-dessous :

(1) A. THIROUIN, *Les loteries*, thèse, Paris, 1901.

(2) « L'abolition de la loterie, dans un pays où elle a longtemps subsisté, est une réforme que nous croyons nécessaire et urgente, mais que l'on ne doit pas décréter d'un seul coup, si on veut qu'elle soit réellement efficace ». C^{te} Hilarion PETITTI cité par le sénateur MAURO MACCHI, *Nouvelle Revue*, 1880, p. 70. — C'est avec des considérations de ce genre, que l'on perpétue les abus.

ANNÉES	REVENU BRUT	DÉBOURSÉS POUR LES LOTS	PROFIT NET
1871	68.521.717	37.892.508	28.629.209
1872	65.914.507	37.061.584	28.852.923
1873	70.415.911	43.638.151	26.777.759
1874	75.687.871	47.343.804	28.244.067
1875	78.544.715	42.832.689	30.712.026
1876	69.257.790	37.231.344	32.026.176
1877	67.629.490	37.573.879	30.048.616
1878	68.399.447	40.861.057	27.538.690 (1)

« Sur un demi-milliard mis au jeu (557 264.184 liras) la loterie a rapporté à l'État 232.829.167 liras, dont il faut déduire les dépenses considérables affectées aux bureaux de vente et aux frais d'administration » (2).

Ce n'est pas, en somme, une ressource négligeable.

137. — Quant à l'engouement de la population, il s'affirme par des faits bien caractéristiques : en Italie, les jours de vente de billets, on constate que la consommation de pain diminue, et que les prêts du Mont de Piété augmentent sensiblement (3).

Cela n'empêche point les Italiens de médire de la loterie ; il est d'abord bien entendu que ce gain mal acquis ne profite pas à ceux que favorise la fortune. « Puisses-tu gagner

1) ARON, *Loteries, Valeurs à lots*, p. 38.

(2) Mais les chiffres cités par M. Mauro Macchi sont déjà anciens, et nous regrettons de n'avoir pu nous procurer des statistiques plus récentes.

(3) *Nouvelle Revue*, 1880, t. II, *Etude sur la loterie en Italie*, du sénateur MAURO MACCHI.

un ambe à la loterie ! » C'est une malédiction familière de l'autre côté des Alpes.

Nous ne reprocherons pas à nos voisins, les superstitions dont la loterie est l'occasion (1); nous nous rappelons avoir entendu raconter par nos grand'mères les numéros qu'elles avaient rêvés et qui avaient été favorisés par le sort : nous avons retenu de ces récits que le numéro que l'on rêve est toujours celui qu'on n'a pas pu se procurer !

138. — Une observation qui a été faite et qui ne surprendra personne, c'est que la loterie en Italie, est particulièrement en faveur dans les populations les plus pauvres et les plus ignorantes : les *lazzaroni* de Naples lui fournissent un contingent de participants supérieurs à celui que donnent les populations plus laborieuses du Nord de l'Italie (2). — De même les populations qui versent le plus à la caisse de la loterie sont celles qui ont le moins recours aux caisses d'épargne (3).

Aussi des mesures avaient été prises pour la suppression graduelle de ce jeu... . Les comptoirs devaient se fermer au fur et à mesure de la mort de leurs titulaires, ou quand leurs recettes descendraient au-dessous de

(1) M. Mauro Macchi raconte comment Luigi Settembrini, détenu pour faits politiques dans les prisons de Naples, eut à se débattre contre les instances de son geôlier qui le suppliait de lui désigner 3 numéros à prendre à la loterie, convaincu qu'un homme *qui savait le grec* devait être de première force pour éclairer sur leur choix les gens désireux de gagner un terne ! (MAURO MACCHI, *op. cit.*, p. 78).

(2) Etude précitée de M. MAURO MACCHI.

(3) *Ibidem*.

15.000 francs ; mais ces prescriptions sont, paraît-il, non seulement négligées, mais ouvertement violées (1).

*
* *

139. — Le système de la loterie italienne est celui de l'ancienne loterie française. Elle se joue sur 90 numéros, mais n'admet au nombre de ses combinaisons ni le quine ni l'ambe déterminé.

*
* *

140. — Comme tous les pays où il existe une loterie d'État, l'Italie fait assez sérieusement la guerre aux loteries étrangères ; l'annonce des loteries étrangères et la mise en vente de leurs billets, sont interdites par un décret du 5 novembre 1863 ; mais l'Italie n'a institué et n'admet aucune des mesures inquisitoriales et vexatoires que nous avons rencontrées ou rencontrerons dans d'autres pays (Prusse, États-Unis, Canada) — et sans lesquelles, il faut bien l'avouer, l'interdiction des frontières aux billets et aux prospectus des loteries étrangères est absolument inefficace.

En ce qui concerne les loteries particulières, la législation italienne est assez large. La loi du 21 novembre 1880 admet que le gouvernement, ou le préfet de la province pourra autoriser des particuliers à organiser des loteries *dans leur intérêt exclusif*. Mais l'autorisation du préfet n'est valable que pour sa province, et celle du gouvernement

(1) ARON, *op. cit.*, p. 39. — MAURO Macchi, *op. cit.*, p. 73.

doit être sollicitée du Ministre des finances qui l'accorde de plus en plus difficilement (1).

Un décret du 12 juin 1904 assimile aux loteries interdites les primes que certains journaux distribuent à leurs abonnés ou lecteurs (2).

SECTION III

L'Espagne.

141. — L'Espagne a une loterie nationale : on pourrait même dire qu'il y existe trois loteries nationales (les trois en somme n'en font qu'une) que l'État organise en prélevant 30 0/0 sur le produit de la vente des billets.

Les tirages de chacune de ces loteries ont lieu le 10, le 20, et le 30 de chaque mois. Les trois loteries n'ont pas d'ailleurs toutes la même importance. L'État estimant sans doute que les ressources des particuliers sont plus élevées au début du mois fixe le prix du billet à 100 pesetas, — le billet est divisible d'ailleurs en 10 coupons de 10 pesetas chacune (3).

A la seconde loterie (ou si l'on veut à la classe du 20 du

(1) CONSTANT, *France judiciaire*, 1882, *Notes sur les loteries étrangères*.

(2) *Gazetta Ufficiale*, 13 juin 1904.

(3) Ce fractionnement est également pratiqué dans les loteries allemandes, où le billet est divisible en 4 coupures. Le souscripteur d'un billet entier reçoit les 4 coupures.

mois) les billets ne sont plus que de 50 pesetas et se composent chacun de 10 coupures de 5 pesetas.

Au tirage du 30 du mois, le billet n'est que de 30 pesetas avec coupures de 3 pesetas.

Nous avons sous les yeux la copie des affiches placardées à Barcelone le 11 courant (mars 1908). Ces affiches informent le public que la loterie dont le tirage aura lieu le 20 mars, comporte 36.000 billets à 50 pesetas. Les gagnants sont nombreux, car le gros lot le plus important n'est que de 150.000 pesetas.

Il y a deux autres gros lots de 70.000 pesetas.

Théoriquement le produit des loteries est affecté aux œuvres de bienfaisance, et aux pensions des soldats blessés au service de la patrie. Mais ce produit est lourdement grevé par le prélèvement de l'État, de sorte qu'il reste fort peu de chose pour les œuvres, et les pensions militaires.

*
* *

142. — Passons maintenant des loteries d'État aux loteries particulières. La législation civile antérieure au Code de 1888-1889 assimilait les loteries aux jeux prohibés, à moins qu'elles ne fussent expressément autorisées par le gouvernement, en faveur d'établissements de bienfaisance, pour faciliter une création d'intérêt général, ou pour telle autre juste cause.

Le Code civil de 1888-89 n'a reproduit aucune disposition sur la loterie. Il ne parle que des jeux de hasard, pour refuser toute action au gagnant. C'est ce que dispose l'article 1798 qui fait le pendant de notre article 1965, Code

civil. Nous pensons que la disposition de l'article 1798 doit être appliquée aux loteries non autorisées.

Quant au droit pénal, le Code de 1850 renfermait un article (1) punissant les entrepreneurs de loteries non autorisées et les vendeurs de billet de l'*arresto mayor* (emprisonnement) en ses degrés inférieur et moyen, et d'une amende de 125 à 1.250 pesetas sans préjudice des peines prévues pour l'escroquerie, le cas échéant.

Quant au Code pénal, en vertu du décret royal du 20 avril 1875 ayant le caractère législatif d'après la loi du 17 juillet 1876, le délit commun défini en l'article 359 a cessé d'exister pour faire place à celui de *Defraudacion* (escroquerie) compris dans l'article 19, n° 11 du décret royal du 20 juin 1852 (2).

143. — Particularité à signaler, quant aux émissions de valeurs à lots, dont nous ne nous occupons pas dans cette étude, mais qui ont avec les loteries une étroite parenté : aucune disposition législative ne les prohibe, et même elles sont entièrement libres.

Cela semble d'autant plus remarquable, que le Gouvernement, en Espagne comme dans la plupart des pays où existent des loteries nationales, n'autorise pas volontiers les loteries particulières qui font la concurrence à une institution fiscale. Mais il suffit d'un instant de réflexion pour reconnaître que la clientèle des émissions de valeurs à lots est très différente de la clientèle des loteries, bien

(1) Art. 359, C. P. Espagnol.

(2) Cour suprême, 3 janvier 1884 [*Gaceta*, 14 avril 1884].

que cependant le prix élevé des billets des loteries d'État atténue jusqu'à un certain point la dissemblance.

144. — Une loi du 19 juillet 1904 prohibe la circulation et la vente en Espagne des billets de loteries étrangères (1).

*
* *

145. — Nous terminerons cet aperçu sur la loterie en Espagne par un détail pittoresque et dont nous pouvons garantir l'authenticité.

Les marchands ambulants de billets qui les vendent dans la rue, ou qui circulent à l'intérieur des cafés pour offrir leur marchandise aux consommateurs, sont en général des bossus.

Pour porter la veine, ils font toucher à leur bosse le numéro qui est dès lors assuré de gagner !

SECTION III

Autres pays dans lesquels il existe une loterie d'État.

146. — **AUTRICHE-HONGRIE :** La loterie d'État a été établie en Autriche en 1751. Elle fut d'abord donnée à ferme, mais depuis 1788 elle est devenue une administration spéciale de l'État et dépend du ministère des finances. Les décrets qui régissent actuellement la loterie déclarent en termes exprès, — ce qui constitue une particularité assez curieuse

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1904, p. 149.

— que l'administration pourra, dans l'intérêt du joueur annuler sa mise. On ne voit pas bien comment et dans quelles circonstances peut fonctionner cette disposition (1).

La loterie autrichienne de 1868 à 1877 a rapporté de 34 à 56 millions ; les dépenses ont été de 20 à 23 millions ; le bénéfice de l'Etat de 12 à 23 millions (2).

Les loteries particulières sont prohibées en principe, mais elles peuvent être organisées avec l'autorisation du gouvernement.

Il existe également une loterie d'État en Hongrie.

Les Codes Autrichiens s'expriment en termes assez vagues à l'égard des loteries : d'après l'art. 1273 du Code Civil, alors qu'un lot doit être attribué entre des particuliers par suite d'un pari, ou d'un jeu, on applique les principes posés dans le Code en matière de jeu, — ce qui semble vouloir dire que les loteries sont interdites comme tous les jeux où le gain ou la perte dépendent uniquement du hasard. D'autre part les loteries ne sont expressément mentionnées ni dans l'article 322 du Code pénal qui interdit les jeux de hasard, ni dans les décrets ou ordonnances qui, se référant à cet article, énumèrent les jeux prohibés.

Dans tous les cas, les dispositions de la loi concernant le jeu ne sont pas applicables aux loteries d'État (art. 1274).

Le Code pénal hongrois est un peu plus explicite : « Sera considéré, dit-il, comme jeu de hasard, tout jeu dans lequel le gain ou la perte dépendent exclusivement du hasard. La loterie de l'Etat ou toute autre loterie organisée avec la per-

(1) THIROUIN, *Les loteries* (Thèse, Paris, 1901), p. 132.

(2) ARON, *Loteries, Valeurs à lots*, p. 39.

mission de l'autorité ne sera pas considérée comme un jeu de hasard tombant sous l'application de la loi (art. 91).

D'où il résulte *a contrario* que les loteries non autorisées tombent sous l'application des peines portées contre les jeux de hasard.

147. — HOLLANDE : La loterie d'Etat a été réorganisée par une loi du 23 juillet 1885. Le mécanisme en est le même que celui des loteries allemandes (1).

La législation Hollandaise, au moins depuis 1870, est plus tolérante pour les loteries étrangères que celles des autres Etats. Si les loteries étrangères ou particulières continuent à être interdites en conformité d'une loi spéciale du 14 juillet 1814, d'après la loi du 20 juillet 1870 la publication et la distribution des statuts des loteries ne sont plus prohibées. La Hollande a eu la sagesse de permettre ce que les autres pays d'Europe défendent sans pouvoir l'empêcher.

148. — PORTUGAL : En Portugal, un décret du 3 juin 1841 prohibe les loteries, soit organisées par des particuliers, soit autorisées dans les pays étrangers. Mais la loterie nationale « *Lotaria da sancta de misericordia* » dont le produit sert à entretenir un orphelinat, fonctionne en permanence.

Cependant le gouvernement Portugais tolère, on peut le dire, complètement les loteries étrangères, surtout celles que recommandent chaudement les divers journaux du pays, en bornant l'exécution de la loi au simple et court

(1) Cette loi a renouvelé les dispositions du décret impérial du 13 octobre 1812.

emprisonnement des gamins qui, d'ordinaire, offrent des billets de loterie sur la voie publique. C'est ainsi qu'à Lisbonne, les billets des loteries de Madrid, du Brésil, et de la Ville d'Hambourg sont journellement offerts et recommandés à l'attention du public (1).

149. — ROUMANIE : En Roumanie, la matière des loteries a été réglée par une loi du 18 janvier 1883. L'autorisation en faveur des loteries de bienfaisance ou d'encouragement aux arts ne peut être accordée que par le gouvernement.

La loi roumaine de 1883 a, comme notre loi de 1836, remplacé, pour les loteries d'immeubles, la confiscation par une amende qui peut s'élever, jusqu'à la valeur de l'immeuble. Il y a donc identité des deux systèmes réprésifs.

Il existe une loterie d'État en Roumanie. Cette loterie directement exploitée dans le principe par l'État roumain a été abandonnée par lui à un *consortium* de banquiers.

150. — BULGARIE : Le même système nous paraît fonctionner en Bulgarie. En effet les prospectus de la *grande loterie d'argent de Sofia*, qui sont distribués en abondance, par la poste dans notre pays, présentent la loterie comme fonctionnant *sous la garantie*, mais non sous la direction de l'État (2).

(1) CONSTANT, *France judiciaire*, 1882. — Le gouvernement Portugais avait conclu le 9 mai 1892 un traité avec des concessionnaires revendeurs des billets de la loterie nationale. Ce traité a été rescindé par un décret du 6 avril 1893.

(2) Pour être complet en ce qui concerne la presqu'île des Balkans signalons la loterie de Serbie (loterie à classes). Lois du 21 avril

151. — AMÉRIQUE DU SUD : La loterie d'État fleurit dans l'Amérique du Sud :

1° Au Paraguay où elle a été instituée par une loi du 5 mai 1896 (1) et réglementée par un décret du 21 juillet 1897 (2).

2° Dans la République Argentine où elle jouit à ce qu'il paraît d'une grande faveur (3).

3° Au Brésil. On a beaucoup discuté, légiféré et décrété au Brésil en cette matière depuis 1884. Le document le plus important est la loi du 3 septembre 1884 qui a déclaré applicables seulement aux loteries étrangères les dispositions prohibitives antérieures. — Des décrets sont intervenus en cette matière en 1885, 1889, 1898, 1900. Il y a là une évolution qui ne saurait trouver place dans une étude relativement restreinte.

SECTION V

Loteries asiatiques. — Le jeu des trente-six bêtes.

152. — Notre revue des loteries étrangères ne serait pas complète si nous ne disions quelques mots des loteries asiatiques, tout au moins d'une de ces loteries qui a beau-

1890, du 28 mars 1891, et du 30 septembre 1893. (*ann. lég. étr.* ; t. 19, p. 857 ; t. 20, p. 767 ; t. 29, p. 602).

(1) *Annuaire de législation étrangère*, t. 27, p. 998.

(2) *Ibidem*.

(3) Cette loterie intitulée : *Loterie de bienfaisance nationale* a été autorisée par une loi du 30 octobre 1895 — *adde*, loi du 23 septembre 1885 prohibant les loteries étrangères.

coup fait parler d'elle, même dans les Chambres françaises : *le jeu des trente-six bêtes*.

Le jeu des trente-six bêtes est une loterie dans toute la force du terme. Elle se tire à minuit, à la date fixée, après une prière devant la statue de Boudha, en présence des simulacres des bêtes, tous couverts d'un voile.

Les mises sont à volonté et les favoris de la fortune gagnent 32 fois leur mise.

Les gros joueurs, — les gros « pontes », si l'on veut bien nous permettre de nous servir de ce terme consacré, qui se défient de la fraude, enferment leur enjeu dans un sac cacheté qui contient les piastres du joueur, l'indication de la bête choisie, (crocodile, tigre, etc). Ces sacs sont accrochés au fur et à mesure que les joueurs les apportent, au plafond de la pièce où se passe le tirage.

Les noms des bêtes se tirent d'un sac, comme les numéros au jeu de loto — et l'entrepreneur de la loterie tâche de faire sortir le nom de la bête la moins chargée.

Mais dira-t-on, comment les entrepreneurs de la loterie peuvent-ils savoir, ou deviner quelles sont les bêtes les moins chargées, puisque la désignation des animaux choisis est enfermée dans les sacs qui contiennent les mises des parieurs? C'est qu'à côté des bêtes dont le nom est enfermé dans les sacs de piastres, il y a toutes celles qui ont été prises par les petits joueurs, dans les débits de thé, chez les marchands d'opium, chez tous ces petits tenanciers dont les boutiques jouent en Asie un rôle analogue à celui de nos bureaux de tabac.

Aussitôt après le tirage, des coureurs se précipitent

chez tous les tenanciers. La loterie des trente-six bêtes éveille chez les asiatiques une véritable fureur de jeu (1) :

153. — Le jeu des trente-six bêtes a été l'occasion d'une question adressée par M. Constans au Ministre des Colonies, question qui fut discutée à la Chambre des députés à la séance du 18 juillet 1888. Ce jeu avait été supprimé en Indo-Chine et au Cambodge, mais nos administrateurs l'avaient laissé subsister au Tonkin. Le roi de Cambodge (c'était alors S. M. Norodom) obtint de M. Constans le rétablissement dans ses États de la fameuse loterie dont la suppression avait creusé un trou dans le trésor royal. Cette concession de notre représentant avait été très critiquée, et M. Constans, prenant l'initiative du débat au lieu de se laisser attaquer, demandait au Gouvernement à quel parti il comptait s'arrêter en ce qui concernait le jeu national des Cambodgiens. M. de la Porte, sous-secrétaire d'État aux Colonies, répondit que le jeu des trente-six bêtes était et demeurerait supprimé (2).

(1) On nous a raconté l'histoire du cuisinier siamois de la légation française de Bangkok, qui mit en gage toute la batterie de cuisine de la légation afin de se procurer les ressources nécessaires à la satisfaction de sa passion. Il gagna, revint à ses fourneaux tout vêtu de soie, chamarré de dorures, et dégagea ses appareils culinaires. Une seconde expérience fut moins heureuse. Noi (c'était le nom de notre homme) revint en haillons et cette fois ce fut notre ministre qui dut dégager la batterie de cuisine.

Nous profiterons du récit de cette anecdote pour remercier l'aimable diplomate qui a bien voulu nous documenter.

(2) *Journal Officiel*, du 18 juillet 1888, p. 2155.

154. — La Chine a elle aussi procédé à la suppression de ce jeu ; mais il continue à fleurir dans les états de S. M. Chula Long Korn.

APPENDICE

Les loteries considérées au point de vue international.

155. — A quelle catégorie de statuts appartiennent les lois qui, dans un pays déterminé, prohibent l'établissement de loteries indigènes et l'introduction de loteries étrangères?

Certainement au statut réel. De là de nombreuses conséquences dont plusieurs ont déjà été consacrées par la jurisprudence des tribunaux tant français qu'étrangers :

a) Un Français souscrit en France des obligations, en paiement de billets pris dans une loterie étrangère : ce Français ne peut être actionné devant les tribunaux de son pays. Le créancier ne saurait être admis à invoquer son statut personnel : Pourquoi ? parce que la prohibition est fondée sur les bonnes mœurs, qu'elle fait partie de ces lois de police et de sûreté générale (art. 3 ; 1^{er} alinéa C. civil) qui dépendent essentiellement du statut réel. La convention étant sur cause illicite ne peut avoir aucun effet (art. 1134

et 4133 C. civil). Elle ne peut devenir valable par ce seul fait qu'un étranger y est intervenu (1).

b) La solution serait la même si la convention était intervenue entre deux étrangers dont la loi personnelle autorise les loteries.

Le juge français — (qui d'ailleurs aurait un moyen bien simple de se débarrasser de l'affaire en profitant de ce que sa compétence dans les procès entre étrangers est facultative, pour se déclarer incompétent) — ne peut recevoir une action fondée sur une cause que la loi française déclare illicite (2). Nous avons signalé, plus haut, une jurisprudence contraire de la *Reichsgericht* d'Allemagne.

c) M. Laurent va jusqu'à affirmer que les tribunaux étrangers ne devraient pas, dans un pays où les loteries sont autorisées, recevoir l'action si des Français figuraient dans la convention. « Dans l'intérêt de la morale internationale, dit-il, la convention devrait être réprouvée (3) ». M. Laurent est-il bien d'accord avec son propre système ? D'après lui, comme d'après nous, la prohibition des loteries est un statut réel, purement réel. Il ne saurait donc être question du statut personnel des parties en cause. Quelle raison aurait donc un tribunal d'un pays où les loteries sont autorisées à censurer la convention passée par des étrangers dont le pays est plus sévère pour ce jeu ?

Il nous paraît certain tout d'abord que, si la convention

(1) MASSÉ, *Droit commercial*, t. 1, n° 570 ; LAURENT, *le Droit civil international*, t. 8, n° 113.

(2) LAURENT, *op. et oc. cit.* ; BERTAULD, *Questions de Code Napoléon*, t. 1, n° 47.

(3) *Ibid.*

dont il s'agit avait été passée par deux Français dans le pays même où la loterie est permise, les tribunaux de ce pays devraient faire respecter une convention qui est, à leurs yeux, absolument licite.

Il ne pourrait exister quelques doutes que si la convention concernant la loterie étrangère était intervenue en France entre les deux Français. Nous pensons que, même dans ce cas, le juge étranger ne pourrait déclarer la convention illicite, la solution de la question étant dominée par le principe de *l'autonomie de la volonté*, et les parties étant censées avoir voulu soumettre leur contrat aux dispositions de la loi qui en admettait la validité. Seulement, il va sans dire que le jugement rendu par le tribunal étranger ne pourrait être revêtu de *l'exequatur* par un tribunal français.

Il a été jugé aux États-Unis, — et nous ne pouvons nous empêcher de faire un rapprochement entre cette jurisprudence et celle de la *Reichsgericht*, — qu'une dette de loterie, légalement contractée dans un pays qui autorise les loteries peut être poursuivie devant les tribunaux d'un État qui les prohibe (1). C'est la théorie du *forum delicti* que nous avons exposée plus haut en traitant de la jurisprudence du tribunal de l'Empire.

Nous rappelons que cette théorie est assez généralement critiquée en doctrine. A côté des auteurs allemands que nous avons eu l'occasion de citer, il convient de citer Story qui enseigne avec insistance qu'un État ne doit pas

(1) WHARTON, *Conflict of laws*, p. 389 § 492.

donner effet à des lois, ou à des conventions étrangères quand elles sont en opposition avec la police d'un État où on les invoque (1).

(1) LAURENT, *op. cit.*, t. 8, p. 173.

CONCLUSION

156. — Au moment de conclure, nous ne pouvons nous défendre d'une certaine hésitation. Devons-nous, pour faire la critique de la loterie, nous abandonner exclusivement à nos impressions personnelles? ou convient-il d'emprunter aux économistes, aux philosophes, aux hommes d'État les réflexions qui leur ont été suggérées par l'institution à laquelle nous avons consacré cette étude?

Respectons la tradition, — au moins pendant quelques instants — et prêtons l'oreille aux « voix autorisées » dont les anathèmes, s'il faut en croire ce qui se passe de notre temps, n'éveillent plus beaucoup d'échos.

Jean-Baptiste Say écrit laconiquement : « Il est superflu de faire sentir le tort que les loteries font à une nation. Il suffit de dire que les législateurs qui sanctionnent un pareil impôt (J.-B. Say parle de la loterie d'État) votent un certain nombre de vols et de suicides tous les ans. Il n'est aucun prétexte de dépenses qui autorise la provocation au crime. » (1)

(1) J.-B. SAY, *Cours complet d'économie politique*, t. 2, p. 432, « Consultez, dit de son côté M. Mauro-Macchi, les chiffres officiels relatifs aux prisons, aux maisons de fous, aux suicides, vous y

Chauveau et Faustin Hélie prononcent le gros mot d'escroquerie.

Et nous rappelons que lors de la discussion de la loi du 25 brumaire an II, la loterie avait été qualifiée de « fléau inventé par le despotisme pour faire taire le peuple sur sa misère en le leurrant d'une espérance qui aggravait sa calamité! » — ce qui n'empêcha pas le Directoire de la rétablir le 9 vendémiaire an VI.

La loterie est-elle pernicieuse et immorale? — Les États qui l'ont abolie disent : oui — Les États encore en grand nombre qui l'exploitent à leur profit, disent non. Ce qui inspire à M. Constant cette réflexion mélancolique : « Il résulte des notes que nous venons de recueillir que la loterie tend de plus en plus à disparaître de la législation comme immorale. C'est fort bien, selon nous, et le législateur devra s'attacher de plus en plus à proscrire la loterie sous toutes ses formes, dans toutes ses manifestations. Mais quel triste spectacle de voir le législateur ne proscrire la loterie, que lorsqu'elle est organisée par des particuliers, et l'autoriser au contraire, lorsque des corporations, même de bienfaisance, des villes, où l'État lui-même en prennent la direction ! On a peine à comprendre que, si la loterie est immorale en elle-même et mérite d'être punie chez les particuliers par la loi pénale, elle puisse devenir moins immorale, être tolérée et même encouragée presque comme une vertu, lorsque l'État ou un établissement

verrez combien l'habitude du jeu foment de dettes, combien de malheureux elle pousse au désespoir : quelle part lui revient dans les progrès du paupérisme ». (*La loterie en Italie, Nouvelle revue*, 1880, p. 66).

public quelconque s'en constitue l'apôtre. Ou la loterie est un acte immoral, ou elle ne l'est pas : si elle l'est, elle doit être également interdite pour tous, et il serait utile que les États donnassent les premiers l'exemple. (1) »

*
* *

157. — Comme nous tenons essentiellement à ne pas nous payer de mots, et que nous n'entendons accepter que sous bénéfice d'inventaire les opinions toutes faites, quelle que soit l'autorité dont elles se réclament, nous étudierons la question distributivement, en nous plaçant successivement en face des loteries d'État, et des loteries de bienfaisance et d'encouragement aux arts.

*
* *

158. — **LOTÉRIES D'ÉTAT.** — Nous donnerons à ce mot une acception très générale, et nous ferons entrer dans cette catégorie les loteries de villes comme la loterie de Hambourg qui est, après tout une sorte de loterie d'État, puisque Hambourg est une ville libre.

Nous pensons qu'il convient de distinguer en cette matière, les loteries accidentelles et les loteries permanentes.

Les loteries accidentelles d'État ne méritent peut-être pas les condamnations absolues qui ont été prononcées contre elles par des moralistes intransigeants.

Elles ne sont pas sans quelque ressemblance avec des

(1) CONSTANT, *France judiciaire*, 1882.

souscriptions nationales. Leur but est patriotique ou économique : à l'un ou à l'autre de ces titres il peut se défendre. Lorsque le gouvernement anglais, au cours de la guerre de la ligue d'Augsbourg, demanda à une loterie nationale les ressources nécessaires pour tenir en échec les armées de Louis XIV, nous ne nous sentons pas le courage de dire qu'il commit un acte coupable (1).

Mais pourquoi, dira-t-on, ne pas recourir purement et simplement, en pareille occasion, à une souscription nationale, et ne pas faire appel au patriotisme, sans solliciter le concours de la cupidité?

Il faut hélas! prendre l'espèce humaine telle qu'elle est. Ils s'appellent légion ceux qui donnent 0 fr. 50 à une quête — même à une quête pour la patrie, — et qui n'hésitent pas à payer un billet de loterie cinq francs !

D'ailleurs, les moralistes peuvent se rassurer: les guerres coûtent aujourd'hui beaucoup trop cher pour que l'on songe encore à faire face aux sacrifices qu'elles occasionnent à l'aide de loteries patriotiques. L'État se voit dans la nécessité de se procurer presque instantanément des centaines de millions, des milliards parfois, et il perdrait son temps à placer des billets de loterie dont le produit ne couvrirait pas les dépenses de la première journée de mobilisation.

(1) Sous Louis XV, par arrêt du Conseil du 20 octobre 1747 (par conséquent au cours de la guerre de sept ans) une *loterie royale* fut instituée dont le produit était destiné à subvenir aux dépenses de la guerre. Cette loterie n'était pas autre chose qu'un emprunt à lots remboursable en 12 ans. Ce qui prouve que les emprunts à lots n'apparaissent pas alors autrement que comme une loterie. (*Journal de Barbier*, t. 4, p. 263).

L'État ferait usage de l'emprunt; — et si pour se procurer plus certainement des ressources, il croyait devoir recourir aux séductions de la loterie, ce serait sous la forme d'un emprunt à lots; — ce qui est encore une loterie, mais une loterie qui ne nous regarde pas.

Si nous supposons qu'il s'agit, non d'un effort patriotique comme celui que nécessite une guerre, mais d'un but économique, comme une grande entreprise de travaux publics, l'État recourrait beaucoup plus certainement encore à l'emprunt, et ce serait justice, car il n'est pas équitable qu'une génération supporte seule les charges d'une entreprise dont les bénéfices seront recueillis bien moins par elle que par les générations suivantes.

Quant aux loteries permanentes d'État, comme la loterie prussienne, la loterie hongroise, la loterie roumaine, la loterie de la République Argentine, etc..., nous nous associons, sans réserve, aux condamnations dont elles ont été l'objet.

159. — Elles ont cependant trouvé des défenseurs. C'est, a-t-on dit, un impôt comme un autre : c'est même un impôt meilleur que bien d'autres, puisque c'est un impôt volontaire, qui n'est payé que par ceux qui jugent à propos de l'acquitter. — On objectera peut-être que l'État spéculé sur un vice, la passion du jeu : mais fait-il autre chose que spéculer sur les passions des contribuables lorsqu'il se réserve le monopole du tabac, comme chez nous, ou lorsqu'il grève d'un lourd impôt la consommation de ce narcotique, comme cela se passe dans d'autres pays? Si jamais l'État établit à son profit le monopole de

l'alcool, ainsi que le demandent des économistes de marque, ne spéculera-t-il pas sur la passion la plus dangereuse des classes pauvres?

Ces arguments ne suffisent pas à nous convaincre. Une institution qui entretient dans un peuple, la passion du jeu à l'état endémique ne peut pas être innocentée. Il suffit pour se rendre compte des ravages exercés par une passion de ce genre, de voir ce qui se passe à l'heure actuelle pour le jeu aux courses. Descendez dans un hôtel, et si vous avez un peu l'air d'un sportsman d'abord facile, le domestique qui brosse vos habits vous demandera des « tuyaux ». Il y a dans toutes les classes, mais surtout dans la classe inférieure et dans les régions sociales qui y contiennent une véritable fièvre de jeu. Eh ! bien, cette fièvre de jeu, elle a déjà sévi chez nous avant la loi de 1836, et, dans une thèse très vivante, M. Aron l'a mise en scène avec un véritable talent de coloriste (1). Seulement, à cette époque, on ne jouait pas aux courses, on jouait à la loterie.

160. — Lorsque la loterie nationale fit en 1878 comme dit M. Aron une *rentree triomphale* à l'occasion de l'exposition (2), on vit bien à quels abus elle pouvait donner lieu. Les billets émis à 1 franc se vendaient au mois d'octobre de 2 à 25 francs suivant qu'ils appartenaient à telle ou

(1) Aron, Thèse, Nancy, 1887, *Loteries, Valeurs à lots*.

(2) Cette loterie autorisée par un décret du 22 juillet 1878 qui la qualifie de « souscription » avait pour but : 1° le paiement du voyage des ouvriers à l'Exposition ; 2° l'achat d'objets exposés pour être tirés au sort.

telle des douze émissions. Ils faisaient l'objet d'un agiotage scandaleux dont les fluctuations étaient cotées sous le péristyle de la Bourse, et publiées dans les journaux (1). »

Ce sont là les inconvénients à côté de la loterie, les abus dont elle est l'occasion.

Mais les périls intrinsèques qui firent abolir la loterie permanente sous le gouvernement de juillet sont bien autrement graves. La démoralisation qui naît de l'agiotage n'a pas la généralité de celle que produit un appel incessant à la cupidité des foules.

La première peut être enrayée par des mesures de police intelligentes, prises à temps et appliquées avec une rigueur salutaire. Contre la seconde, il n'est point de remède. On endigue un ruisseau, on n'arrête pas le cours d'un torrent.

Reconnaissons toutefois qu'une loterie officielle temporaire, surtout une loterie dont les lots ne consistent pas en argent, n'a pas autant d'inconvénients qu'une loterie d'argent permanente.

Encore ne faut-il pas être dupe d'une illusion. Lorsque les lots « en nature » atteignent une valeur élevée, les acheteurs de billets savent bien qu'il leur sera possible de les convertir en argent. Tel qui n'a jamais appris une note de musique, serait fort aise de gagner un piano d'Erard... pour le vendre. Tel autre bénirait la fortune si elle le favorisait du gain d'une automobile dont il se déferait à beaux deniers comptants.

161. — Aujourd'hui, il n'y a plus d'exposition sans

(1) Journal *le Droit*, 23 novembre 1878.

l'accompagnement obligé d'une création de « Bons d'Exposition. Il ne faut pas pousser les choses au noir et faire du pessimisme par système, mais il y a là une tendance fâcheuse, et le gouvernement s'interdit le droit de se montrer sévère pour les loteries particulières qui sont parfois, trop souvent même, le voile d'une spéculation, s'il se montre indulgent pour lui-même.

D'autant que les œuvres auxquelles est consacré le produit de ces loteries temporaires d'État, n'échappent pas complètement au reproche de charlatanisme. La réclame démocratique ressemble un peu au *dolus bonus* que la loi ne punit pas. On peut la tolérer, mais il serait excessif d'en faire l'apologie.

*
* *

162. — LOTERIES PARTICULIÈRES AUTORISÉES. — Si maintenant des loteries officielles nous passons aux loteries particulières autorisées, nous relèverons contre ces dernières des griefs qui tiennent peut-être moins à l'institution elle-même qu'aux conditions dans lesquelles lui sont appliquées les dispositions de la loi de 1836 et du décret réglementaire de 1844.

Constatons tout d'abord que ces loteries se présentent sous un aspect assez sympathique. Quatre millions, cinq millions sont nécessaires pour créer une œuvre d'utilité publique, pour construire un hôpital par exemple. Il serait à craindre que la charité, si l'on ne faisait appel qu'à sa contribution, ne suffit point à fournir les ressources nécessaires.

On organise une loterie composée de six millions de

billets à 1 franc. Sur les six millions que verse le public, on prélève un million pour faire les lots; on prélève cinq cent mille francs pour les frais généraux; il reste quatre millions et demi pour l'œuvre. N'est-ce pas un résultat digne des louanges de tous les philanthropes, et de la faveur des pouvoirs publics?

Il n'y aurait rien à dire si les choses se passaient ainsi; mais il faut examiner le revers de la médaille.

D'abord les frais généraux sont infiniment moins modestes. D'un curieux procès qui fut plaidé le 29 décembre 1886 devant le tribunal correctionnel de Corbeil (1), il résulte que les remises aux intermédiaires chargés du placement des billets s'élèvent à 50, 55 et même 60 %/. Sur six millions de francs correspondant à la vente des billets émis, voilà trois millions, ou même trois millions six cent mille francs qui échappent à l'œuvre en vue de laquelle la loterie a été autorisée. Mais ce n'est pas tout de rémunérer les intermédiaires, il faut bien rémunérer aussi la direction. On ne se fait pas entrepreneur de loteries rien que pour le bonheur de ses semblables, et d'ailleurs, toute peine mérite salaire.

Sur six millions souscrits, on peut compter que les deux tiers, pour peu que le placement ait été plus laborieux et qu'il ait fallu stimuler le zèle des agents par des commissions plus élevées échapperont à la destination philanthropique qui a été attribuée au produit de la loterie. Il faudra encore distraire de la somme totale le montant des lots,

(1) *Journal le Droit*, du 30 décembre 1886, aff. Duseigneur c. Didelon. Il s'agissait de la loterie d'Ischia.

soit un million. C'est à peine s'il restera un million pour l'œuvre : la loterie ne produira pas sensiblement plus qu'une souscription charitable, mais elle aura servi à faire vivre pendant un certain temps le personnel des organisateurs, administrateurs et intermédiaires.

163. — Nous avons supposé que tous les billets ont été placés ; mais cela n'arrive pas toujours : beaucoup de billets restent pour compte, il s'ensuit que les lots sont gagnés par des numéros non placés. Que se passe-t-il en pareil cas ? Si vous voulez vous instruire, achetez, même sans l'arrière-pensée de bénéficier d'une faveur imprévue de la fortune, quelques billets de loterie : vous verrez sur chacun d'eux que les lots non réclamés avant une certaine époque sont acquis à la loterie.

Que faut-il entendre par là ? Que les lots non réclamés seront acquis à l'œuvre en vue de laquelle la loterie avait été autorisée ? ou qu'ils seront acquis à l'administration de la loterie ? Si l'on s'en tenait à la première interprétation, les loteries dites de bienfaisance seraient mises à l'abri de bien des reproches ; — et il nous semble que c'est précisément dans ce sens, absolument conforme au décret réglementaire de 1844 (1) que l'autorisation devrait être conçue ; — mais telle n'est pas la solution de la pratique.

A la veille du tirage on compte les billets invendus, dont on dresse un inventaire qui est remis à la Commis-

(1) *Art. 3 du décret du 29 mai 1844.* « Le produit net des loteries dont il s'agit sera exclusivement appliqué à la destination pour laquelle elles auront été établies et autorisées et il devra en être valablement justifié ».

sion de surveillance ; ces billets sont ficelés sous papier et scellés. Quand on tire la loterie la Commission a sous les yeux la liste des billets invendus.

On affirme qu'un porteur de billets peut exiger que la partie de la somme réunie excédant la valeur des lots, et les frais s'il s'agit d'une loterie de bienfaisance ou artistique, soit employée au but poursuivi (1) : mais il ne s'agit là que de *ce qui excède la valeur des lots*. D'où il suit que cette valeur reste aux mains des entrepreneurs de la loterie pour tous les lots qui n'ont pas été gagnés par des acheteurs de billets.

Il peut donc très bien arriver que la loterie : 1^o soit un leurre pour le public auquel les lots échapperont, sans qu'il ait le droit de se plaindre, car ce n'est pas de la faute des organisateurs si les billets n'ont pas été tous achetés ; 2^o ne procure aucun bénéfice à l'œuvre en vue de laquelle elle avait été autorisée, parce que les frais généraux et les remises aux intermédiaires ont absorbé une somme égale au montant des billets souscrits.

La loterie, dans cette hypothèse n'aura servi qu'à rémunérer le personnel de ses agents (2).

(1) *Pandectes*, v^o *Loterie*, n^o 171.

(2) Ce n'est pas de notre temps que l'on a constaté pour la première fois que les loteries de bienfaisance ne profitent que subsidiairement aux œuvres qui en ont été le prétexte ; l'ancienne monarchie le savait mieux que personne : « On a imaginé de faire une loterie royale en faveur des pauvres. Par arrêt du Conseil du 22 de ce mois (janvier 1741), le fonds de cette loterie est de dix millions, de 50000 billets à raison de 200 livres chacun ; les 200 livres se paieront en six fois..... Il y a 12 0/0 pour les pauvres à prendre sur les lots, les frais déduits, les 12 0/0 montent à 1.200.000 livres.

*
* *

164. — Les loteries — nous voulons parler des grandes loteries, de celles qui font appel au public à grand renfort de réclame, — traversent un pas difficile.

Le fait était déjà signalé par M. Aron en 1887. « L'heure est arrivée, écrivait M. Aron où les loteries échouent à leur tour ; elles ont eu leur crise, une crise grave, et qui dure encore.

« Les causes en sont connues, ce sont les suivantes : Plusieurs loteries coexistantes se font concurrence ; sollicité de différents côtés, le public demeure indifférent et dédaigne les billets (84 millions de billets ont été émis depuis 1878).

Supposons pour les frais 200.000 livres ce sera un million à distribuer pour les pauvres dans le courant de l'année, suivant les ordres du Roi, si cela est fidèlement exécuté.

« Comme le dernier tirage de 1742 est le plus fort, y ayant pour 5 millions de lots, on retient pour cet effet des fonds sur la mise de chacun des 5 paiements..... Par cette opération, le Roi qui pourra disposer de ces fonds, trouvera moyen de se servir dans le courant de l'année, *en cas même qu'il n'y ait pas de prorogation* (on voit que les *pochettes nationales* et autres n'ont pas le monopole des tirages retardés) de sommes considérables dont il aura besoin sans en payer d'intérêts ». (*Journal de Barbier*, t. 3, p. 256).

« On ne laissera pas des sommes aussi considérables entre les mains du Receveur général de la loterie. Comme c'est le Roi qui le commet pour recevoir, il peut lui en donner décharge, il en résulte que les cinq tirages pourront bien être exécutés à la lettre, mais la difficulté sera au dernier, où il faudra que le Roi fournisse 2.636.500 livres qui auront été dissipées d'avance pour fournir et compléter les cinq millions de lots. Cela pourra retarder le tirage selon les circonstances du temps ». (*Ibid*).

« Les dépenses prennent des proportions effrayantes absorbant jusqu'à 60 0/0 et plus du revenu brut (Interpellation discutée à la Chambre des députés le 14 février 1887) (1) ».

Cette crise est loin d'être passée; nous croyons au contraire qu'elle « bat son plein ». Lorsque la veille d'un tirage, les vitrines des bureaux de tabac apparaissent tapissées des billets d'une loterie, il n'est pas besoin de beaucoup de perspicacité pour comprendre que cette loterie n'a pas réussi à écouler « ses derniers billets ».

165. — Pour conjurer la crise dont elles faisaient remonter la cause à la concurrence, les grandes loteries se sont syndiquées, et nous avons eu la « pochette de Noël », « la pochette surprise », « la pochette nationale » etc, etc...

Il ne semble pas que le remède ait été très efficace, et les appels désespérés des entrepreneurs de loteries laisseraient croire que le public répond mollement à leurs invitations.

Mais ces formations de syndicats ont changé l'aspect des loteries particulières dont le caractère accidentel et temporaire se trouve ainsi détruit.

Comme il y a des loteries qui se renouvellent d'année en année, de même que les besoins auxquels elles se proposent de pourvoir, comme d'autre part, lorsqu'une loterie disparaît, elle est immédiatement remplacée par une autre qui est exploitée par le même syndicat, les loteries occasionnelles se transforment en une vaste loterie perma-

(1) ARON, *op. cit.*, p. 44.

nente, qui a tous les inconvénients de la loterie d'État, sans présenter les garanties des loteries d'État.

166. — Alors, à quoi servent ces loteries dites de bienfaisance, qui ont eu d'ailleurs réellement pour but de venir en aide à une œuvre de bienfaisance ? A créer et solder une administration qui devient une espèce de ministère. C'est la faute du public qui n'apporte sa contribution à l'œuvre que jusqu'à concurrence de ce qui est nécessaire pour couvrir des frais généraux coûteux.

Dans ces conditions, les grandes loteries particulières sont assez difficiles à défendre. Au reproche qu'on leur a toujours adressé de démoraliser les masses par l'appât d'un gain qui ne nécessite aucun effort, elles pouvaient opposer le bien qu'elles faisaient : elles ne le peuvent plus. — Et si l'indifférence du public prouve que sa démoralisation par la loterie n'est point aussi grave que l'on a bien voulu le dire, elle fait disparaître le principal argument que l'on invoquait au profit de l'institution.

167. — En dernière analyse, faut-il changer quelque chose au régime de la loi de 1836 ? Non ; mais il faut se mieux pénétrer de l'esprit de ce régime, et appliquer avec plus de prudence les dispositions édictées par le législateur.

La loterie d'État est une institution irrémédiablement condamnée ; dans les pays même où elle existe encore, les moralistes et les jurisconsultes sont d'accord pour en demander la suppression. Les États ont assez de moyens plus honorables de se procurer les ressources nécessaires

pour l'alimentation de leur budget pour ne pas faire appel à une passion qui n'est pas bien dangereuse si elle ne provoque que des écarts peu fréquents, mais qui arrive à créer dans les classes peu aisées une mentalité fâcheuse si elle est l'objet de sollicitations constantes.

Les petites loteries de bienfaisance ou d'encouragement aux arts méritent la plus grande tolérance. Elles constituent pour les œuvres une ressource très appréciable, dont il serait injuste de les priver.

Quant aux grandes loteries dont la bienfaisance est l'occasion ou le prétexte, il est évident qu'on en a abusé. Elles ont créé une profession nouvelle et lucrative, la profession d'entrepreneur de loteries. Qu'il y en ait une de temps en temps, nous n'y voyons pas d'inconvénients ; cela suffit à satisfaire ce « besoin de rêve » dont nous avons parlé au début de notre introduction ; mais si par leur permanence, par l'insistance avec laquelle elles sollicitent la faveur du public, elles risquent de « créer une mentalité », elles deviennent tout aussi dangereuses que la loterie d'État, et elles doivent être prosrites au même titre.

En ce qui concerne les loteries étrangères, notre rigorisme n'ira jamais jusqu'à admettre des pénalités contre les joueurs comme il en fut établi en Prusse par l'ordonnance de 1816, ou des mesures d'investigation excessives comme celles qui ont été instituées aux États-Unis ou au Canada. Nous ne savons si le « Cabinet noir » fonctionne avec autant d'activité qu'on veut bien le dire, mais, dans tous les cas, nous ne nous soucions point d'élargir le cercle de ses attributions.

L'effort des pouvoirs publics doit donc se porter sur l'application stricte de la loi de 1836. — Ce ne serait pas peu de chose. Les loteries importantes ne sauraient être autorisées qu'avec une extrême réserve. La réduction de leur nombre, la limitation des quantités globales de billets émises chaque année aurait cette double conséquence que : 1° le chiffre des billets invendus ne greverait pas aussi lourdement l'émolument des loteries qui les offrent au public ; 2° l'entreprise des loteries cesserait d'être une profession.

168. — C'est en somme ce que demandait et ce qu'affirmait M. Cunéo d'Ornano au cours de l'interpellation qui fut discutée à la Chambre des députés le 14 février 1887. Cette interpellation, d'ordre exclusivement économique et social, dégénéra immédiatement en débat politique, M. Cunéo d'Ornano reprochant aux ministères républicains les autorisations dont ils avaient été prodigues, des membres de la gauche opposant à M. Cunéo d'Ornano celles qui avaient été accordées sous la présidence de Louis Napoléon Bonaparte — ce qui, soit dit par parenthèse, est un détestable moyen d'éclairer les questions économiques.

M. Antonin Proust répondit à M. Cunéo d'Ornano ; le *caveant consules* du député de la droite ne fut point entendu, et le débat se termina par le vote de l'ordre du jour pur et simple, après une vague reconnaissance par le Président du Conseil, des abus signalés (1).

(1) *Journal Officiel*, du 15 février 1887, p. 442.

Les loteries ne s'en portent pas plus mal, et leur multiplication s'impose à l'attention des pouvoirs publics.

Vu :

Le Président,

AMBROISE COLIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Vice-Recteur :

l'Inspecteur de l'Académie

V. BONNARIE.

Vu :

Le Doyen,

CH. LYON-CAEN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Psychologie de la loterie....	1
CHAPITRE II. — Historique des loteries.....	5
<i>Section I.</i> — Histoire générale des loteries.....	5
<i>Section II.</i> — Histoire spéciale de la loterie d'État en France	24
PREMIÈRE PARTIE. — Les loteries dans le droit français actuel	43
CHAPITRE PREMIER. — Définition et caractère de la loterie..	43
CHAPITRE II. — Législation actuelle des loteries.....	57
<i>Section I.</i> — Droit administratif.....	57
<i>Section II.</i> — Droit pénal.....	77
§ I. — Les textes	77
§ II. — Les infractions punissables.....	81
§ III. — Les pénalités.....	99
<i>Section III.</i> — Droit civil.....	102

§ I. — Loteries prohibées.....	102
§ II. — Loteries autorisées, Nature du billet de loterie.....	108
<i>Section IV</i> — Droit fiscal.....	118
§ I. — Timbres.....	118
§ II. — Enregistrement.....	119
§ III. — Impôt sur les loteries.....	120
DEUXIÈME PARTIE. — La loterie dans les législations étrangères.....	121
<i>Division</i>	121
CHAPITRE PREMIER. — Législation des pays dans lesquels il n'existe pas de loteries d'État.....	123
CHAPITRE II. — Législation des loteries dans les pays où il existe une loterie d'État.....	131
<i>Section I.</i> — La Prusse et l'Allemagne.....	131
§ I. — La loterie en Prusse.....	132
§ II. — La loterie dans les pays allemands autres que la Prusse.....	136
§ III. — Les loteries allemandes et le droit civil..	141
<i>Section II.</i> — L'Italie	151
<i>Section III.</i> — L'Espagne.....	156
<i>Section IV.</i> — Autres pays dans lesquels il existe une loterie d'État.....	159
<i>Section V.</i> — Loteries asiatiques. Le jeu des trente-six bêtes.....	163
APPENDICE. — Les loteries considérées au point de vue international.....	167
CONCLUSION	171
TABLE	189

